

Nota Técnica

Nº 101

Disoc

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Maio de 2022

GASTO SOCIAL COM CRIANÇAS E ADOLESCENTES: DESCRIÇÃO METODOLÓGICA

Enid Rocha Andrade da Silva

José Aparecido Carlos Ribeiro

Valéria Rezende de Oliveira

Liliana Chopitea Zaconeta

Santiago Falluh Varella

Denise Cristina Correa Rocha



Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Erik Alencar de Figueiredo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

André Sampaio Zuvanov

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flavio Lyrio Carneiro

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Marco Antônio Freitas de Hollanda Cavalcanti

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

João Maria de Oliveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Herton Ellery Araújo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (substituto)

José Eduardo Malta de Sá Brandão

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

André Reis Diniz

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2022

EQUIPE TÉCNICA IPEA

Enid Rocha Andrade da Silva

Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

José Aparecido Carlos Ribeiro

Técnico de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea.

Valéria Rezende de Oliveira

Pesquisadora no Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Disoc/Ipea.

EQUIPE TÉCNICA UNICEF

Liliana Chopitea Zaconeta

Chefe de política social e monitoramento e avaliação no Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) Brasil

Santiago Falluh Varella

Especialista em políticas sociais no UNICEF Brasil

Denise Cristina Correa Rocha

Consultora no UNICEF Brasil

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/ntdisoc101>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <<http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>>.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.
Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	5
2 A METODOLOGIA DO GASTO SOCIAL COM CRIANÇAS E ADOLESCENTES (GSC&A)	7
3 DESCRIÇÕES DOS CRITÉRIOS DE PONDERAÇÃO	12
4 GSC&A: PRINCIPAIS RESULTADOS ENCONTRADOS PARA O PERÍODO 2016-2019	23
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	27
REFERÊNCIAS.....	28

Partindo do reconhecimento da importância do orçamento público para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes, o Ipea e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) celebraram, em setembro de 2019, um acordo de cooperação que visava construir uma metodologia capaz de servir de ferramenta para o monitoramento do gasto social com essa parcela da população no país. Este estudo busca apresentar de forma detalhada essa metodologia, a fim de que ela possa ser replicada por outras instituições nacionais e internacionais interessadas na concretização e na defesa dos direitos da infância e da adolescência.

Além desta introdução, que destaca os antecedentes do debate sobre orçamento público para crianças e adolescentes, este texto contém mais quatro seções. A seção 2 apresenta a metodologia utilizada para apurar o orçamento federal para a criança e o adolescente no Brasil. A seção 3 expõe os critérios de ponderação utilizados para ajustar as rubricas orçamentárias gerais ao público infanto-juvenil. A seção 4 discute alguns dos principais resultados encontrados. Por fim, a seção 5 traz as conclusões e as considerações finais deste estudo.

A Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC), adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1989, constitui-se no “mais abrangente de todos os instrumentos legais em favor da promoção e da proteção da criança, pois impactou legislações, programas e políticas no mundo todo, mudando a vida de milhões de crianças e adolescentes” (UNICEF, 2019, p. 5). Em seu art. 4º, a CDC já preconizava a importância do orçamento público para as políticas da infância e da adolescência, como instrumento necessário para garantir os direitos de meninas e meninos, estabelecendo que

os Estados-partes adotarão todas as medidas administrativas, legislativas e de outra natureza, visando à implementação dos direitos reconhecidos nessa convenção. Com relação aos direitos econômicos, sociais e culturais, os Estados-partes adotarão medidas utilizando ao máximo os recursos disponíveis e, quando necessário, dentro de um quadro de cooperação internacional. (ONU, 1989).

No Brasil, o reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos de direitos é anterior à CDC, pois desde 1988 a Constituição brasileira já garantia, em seu art. 227, a doutrina da proteção integral para essa população, definindo que

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. (Brasil, 2010).

Posteriormente, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) regulamentou o art. 227 da Constituição Federal (CF) e avançou nas definições da prioridade absoluta e no detalhamento e na garantia dos direitos das crianças e adolescentes no país (Brasil, 1990). Em relação à importância do orçamento público, o parágrafo único do art. 4º do ECA determina que as crianças e os adolescentes têm destinação privilegiada na alocação dos recursos, destacando esse instrumento como essencial para assegurar os recursos necessários para a implementação da política de atendimento dos direitos infanto-juvenis.

Em 2016, a Comissão dos Direitos da Criança, órgão vinculado ao sistema da ONU, publicou o Comentário Geral nº 19, que trata da importância de os países-membros elaborarem orçamentos públicos específicos para a infância, trazendo recomendações sobre eficácia, eficiência, equidade, transparência e sustentabilidade na tomada de decisões relacionadas ao financiamento público dos direitos da infância.

Mais recentemente, a Agenda 2030, pactuada pela ONU em 2015 com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável, também fortaleceu a mobilização internacional e dos Estados nacionais em prol de mais e melhores investimentos nos programas e nas políticas para crianças e adolescentes, sobretudo ao criar uma meta específica para acabar com todas as formas de violência e tortura contra crianças (meta 16.2) e ao apresentar, estimular e acompanhar os Estados nacionais no desafio por políticas equitativas e efetivas que incluem os direitos das crianças e dos adolescentes. A mobilização de recursos domésticos, o monitoramento e a elaboração de relatórios de gastos públicos têm sido fundamentais para a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), além de ampliar entendimentos sobre a importância de estudos como o que ora se apresenta.

Em relação aos esforços dos países na elaboração do orçamento público para crianças e adolescentes, a iniciativa do Brasil, conhecida como *Orçamento da Criança*, elaborada nos anos 1990, foi pioneira na América La-

1. Este estudo contou com valiosas contribuições dos técnicos da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea, em especial, dos colegas: Fabiola Sulpino Vieira, Luciana Medes Santos Servo, Fábio Monteiro Vaz, José Valente, Flavia Adriane Pestana de Oliveira e Marina Barros de Oliveira.

tina. A ideia nasceu durante o fórum denominado Pacto pela Criança, quando foi debatida a proposta de criação de ferramenta para monitorar os recursos públicos destinados ao financiamento de políticas de proteção para a infância e a juventude no Brasil.

Em abril de 1995, uma parceria entre o Ipea, a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) e o UNICEF viabilizou a elaboração do Orçamento da Criança (Piola *et al.*, 2016). Dada sua importância e protagonismo, o Orçamento da Criança (1996) ganhou outras versões no Brasil e no exterior. Sua metodologia foi revisitada e atualizada, e diferentes análises foram elaboradas no Brasil, como as desenvolvidas pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) e pela Fundação Abrinq (2005).

O Orçamento da Criança identificou todas as ações no Orçamento Geral da União (OGU) que contemplavam o público infante-juvenil, agregando-as em duas grandes categorias: i) orçamento da criança *estricto*, cujos programas, projetos e atividades eram voltados exclusivamente para crianças e adolescentes; ii) orçamento *não exclusivo*, que contemplava as ações e os programas voltados para o público em geral, mas que também incluíam a população de 0 a 18 anos incompletos. A soma desses dois grupos constituiu-se no Orçamento Ampliado para Crianças e Adolescentes.

A América Latina também progrediu na implementação de metodologias para medir gastos públicos com crianças e adolescentes e vários estudos foram publicados nesse sentido. Entre outros, destaca-se a iniciativa *Child-focused public expenditure measurement – C-PEM* (UNICEF, 2016), que buscou alcançar quatro objetivos, conforme a seguir descritos.

- 1) Orientar a tomada de decisão e a alocação de recursos para aumentar a prioridade dada à infância.
- 2) Acompanhar as despesas específicas e os prestadores de serviços *da linha de frente*, cujo comportamento é fundamental para garantir resultados maiores e mais equitativos para as crianças.
- 3) Facilitar a avaliação de impacto das despesas públicas e a identificação de gargalos e barreiras, promovendo eficiência e eficácia.
- 4) Monitorar os esforços financeiros gerais do governo para apoiar as crianças, sistematizando a transparência e relatando os gastos com os direitos da criança, especialmente em relação ao art. 4º da CDC.

A metodologia do C-PEM foi adotada em outros países, a exemplo da Índia, do México, da Argentina, do Peru, da Colômbia e da Espanha (Cummins, 2016, p. 3). Um estudo que compara nove relatórios de países (Argentina, Colômbia, República Dominicana, El Salvador, Perú, México, Honduras, País de Gales e Iêmen) mostrou que, do total dos recursos investidos em crianças, mais da metade é destinada à educação (56%), seguidos por saúde (18%) e proteção social (15%). No extremo oposto ficam: nutrição (1,0%), esporte, recreação e cultura (0,2%) e proteção infantil (0,2%), que são áreas que tendem a receber investimentos muito limitados (Cummins, 2016, p. 8).

O escopo das iniciativas de medição de gastos públicos varia significativamente entre os países, no entanto, o que se observa é que as categorias de gastos *diretos* ou *específicos* estão sempre presentes nas diferentes iniciativas.² Algumas metodologias consideram ainda outras denominações, como gastos *indiretos* ou *inespecíficos*, para classificar a parte da despesa destinada a famílias ou para outros públicos mais abrangentes que incluem crianças e adolescentes (Cummins, 2016, p. 6). Outras adicionaram gastos com *despesas ampliadas* e/ou *despesas em bens públicos*, quando beneficiavam grupos populacionais mais amplos nos quais as crianças e os adolescentes eram um subgrupo, como habitação, água e saneamento, esses direcionados às áreas com alta incidência de diarreia entre crianças e transporte público que apoia a frequência escolar.³

Os países que adotaram a metodologia do C-PEM aumentaram a transparência do gasto público com crianças e, em alguns casos, como no México e no Peru, observou-se também um aumento geral no investimento público para essa população. Ademais, a avaliação das experiências dos países que elaboraram o Orçamento da Criança apresenta-se como uma valiosa lição para as instituições e os países que decidirem realizar essa mesma iniciativa: a importância de que a medição do gasto esteja ancorada em estratégias governamentais institucionalizadas ou

2. Somente três dos treze países da iniciativa C-PEM usam um único critério ao delinear os limites do que é considerado *focado na criança*. Esses são geralmente definidos como programas e iniciativas direcionados exclusivamente a crianças e adolescentes, tais como: serviços de educação primária, campanhas de amamentação ou vacinação, serviços de pediatria, creches e treinamento policial para crianças em conflito com a lei.

3. A utilização da categoria *bens públicos* não foi generalizada, sendo usada por apenas três das treze iniciativas C-PEM. Essa classificação foi aplicada para capturar serviços que são oferecidos de forma ampla à sociedade e que foram pelo menos parcialmente projetados para atender às necessidades específicas das crianças. Exemplos de gastos com bens públicos incluem parques com *playgrounds* e programas de revitalização em espaços públicos que tenham áreas dedicadas às crianças (Cummins, 2016, p. 6).

em políticas públicas nacionais. A institucionalização da ferramenta amplia a probabilidade de sua utilização na tomada de decisões governamentais e de se tornar sustentável ao longo do tempo.

2 A METODOLOGIA DO GASTO SOCIAL COM CRIANÇAS E ADOLESCENTES (GSC&A)

2.1 Gastos específicos e gastos ampliados

Inspirada em estudos anteriores, realizados tanto no Brasil quanto em outros países, a metodologia aqui apresentada classifica os gastos sociais para crianças e adolescentes de acordo com o grau de especificidade das políticas, dos programas e das iniciativas públicas direcionadas para a população na faixa etária de 0 a 18 anos incompletos. Nessa metodologia, as rubricas orçamentárias selecionadas foram classificadas em *específicas*, quando voltadas exclusivamente para crianças e adolescentes, e *ampliadas*, quando contemplam a população de crianças e adolescentes, mas não de forma exclusiva.

A utilização dessa classificação na etapa do processo de identificação do gasto com crianças e adolescentes permite obter melhores parâmetros de inclusão ou exclusão de ações governamentais e ponderar os gastos públicos realizados com o público infanto-juvenil de forma mais apropriada. Além disso, gera informações analíticas a serem observadas no desenho das políticas públicas. O grau de exclusividade constitui-se em atributo importante para avaliação das ações governamentais. A demarcação de especificidade de um público-alvo no desenho de uma política pública indica prioridade e visibilidade do grupo que se pretende alcançar.

Assim, a metodologia aqui adotada dá transparência ao conjunto de políticas públicas que tem algum tipo de impacto na vida e nos direitos das crianças e dos adolescentes e permite avaliar o grau de especificidade ou aderência do gasto destinado para essa população, separando políticas específicas e exclusivas para este público de outras que, mesmo importantes para as crianças e os adolescentes, não são exclusivas, ou seja, não são voltadas apenas a elas. Essas últimas tiveram seus recursos ponderados por indicadores que permitiram ajustá-los apenas para o público infanto-juvenil. As ações e os programas identificados foram também agregados em grandes áreas de políticas públicas, possibilitando relacionar os direitos das crianças e adolescentes com a existência de políticas públicas para sua garantia.

2.2 A metodologia passo a passo

A seguir serão detalhadas as sete etapas da metodologia de apuração do gasto social com crianças e adolescentes, proposta pelo Ipea e pelo UNICEF.

- 1) Estruturação da base orçamentária: o ponto de partida é a análise do OGU para identificar os programas e as ações orçamentárias destinadas a crianças e adolescentes. A base de dados utilizada consiste no conjunto de informações orçamentárias disponibilizadas no Painel do Orçamento Federal da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), que apresenta os dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) do governo federal. Para medir o gasto social com crianças e adolescentes, a metodologia considera a etapa da liquidação da despesa pública, que é o segundo estágio da despesa orçamentária. A metodologia foi aplicada nas bases orçamentárias referentes aos exercícios financeiros de 2016, 2017, 2018 e 2019, que compreendem o ciclo de políticas públicas do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019. A escolha por esse recorte (PPA) é recomendada, visto que entre um plano e outro podem existir mudanças de nomenclaturas e fusão/separação de ações orçamentárias.
- 2) Análise das linhas e rubricas orçamentárias nas bases orçamentárias preparadas: após a seleção e o preparo das bases orçamentárias, o passo seguinte foi realizar a identificação das linhas e rubricas de programas e ações que contemplam crianças e adolescentes de forma específica ou ampliada. Inicialmente, essa busca foi feita nos órgãos e fundos que financiam a proteção social, como aqueles das áreas da saúde, educação e assistência social. Essas áreas concentram grande parte de ações e programas que beneficiam as crianças e os adolescentes. Posteriormente, a busca foi ampliada para as demais áreas, que incluem, em menor escala, ações que podem alcançar a população de 0 a 18 anos incompletos.
- 3) Aprofundamento da análise dos programas e das ações das bases orçamentárias selecionadas: após feita a primeira identificação dos programas e das ações que *potencialmente* alcançam crianças e adolescentes, foi necessário alargar e aprofundar a análise sobre os descritores das ações, os planos orçamentários (POs) e as unidades orçamentárias, antes de concluir, de forma definitiva, pela inclusão ou exclusão de determinada ação ou programa no gasto social com crianças e adolescentes. Não raro pode acontecer, por exemplo, de um determinado descritor de uma ação orçamentária não deixar claro se o escopo dessa ação beneficia a população infanto-juvenil. Nesse caso, será necessário aprofundar a análise para seu PO, a fim de ter certeza se essa ação realmente não esconde alguma linha de atuação para a população de 0 a 18 anos.

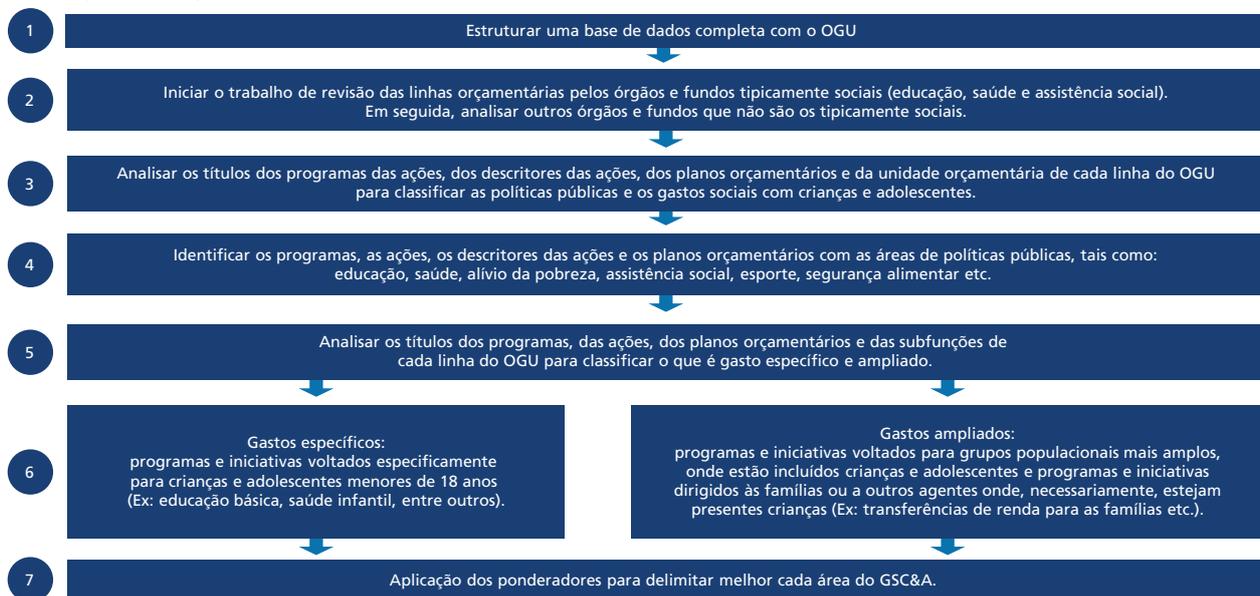
O PO é uma identificação orçamentária de caráter gerencial e não constante na Lei Orçamentária Anual (LOA) e tem por finalidade permitir maior detalhamento da ação.

- 4) Correspondência dos programas, das ações e dos POs com as grandes áreas de políticas públicas agregadas: após devidamente identificadas, as ações, os programas e os POs são agregadas em subconjuntos que correspondem às grandes áreas de políticas públicas. Nessa metodologia, as áreas criadas foram: educação; saúde; alívio à pobreza e assistência social; segurança alimentar; esporte; habitação e saneamento; proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes e administração de pessoal ativo.
- 5) Análise do foco e escopo dos programas (gasto específico ou gasto ampliado): nessa etapa, procedeu-se à análise de todos os programas, as ações selecionadas e, quando necessário, dos POs, a fim de identificar se o foco e o escopo de atuação de suas entregas e produtos são voltados para grupos específicos ou se são voltadas a toda a população.
- 6) Classificação em gasto específico ou gasto ampliado: um programa, uma ação ou um PO é classificado como *gasto específico* quando tem seus recursos e seu escopo de atuação voltados integralmente para a população de 0 a 18 anos incompletos. E é classificado como *gasto ampliado* quando suas entregas se direcionam para grupos populacionais mais amplos, mas que também incluem crianças e adolescentes.
- 7) Ponderação dos gastos ampliados: a última etapa da metodologia refere-se à ponderação de todas as ações, os programas e os POs que foram classificados como gastos ampliados. Essa etapa é considerada da maior relevância, pois permite determinar a proporção do gasto ampliado que beneficia crianças e adolescentes. Para tanto, são aplicados índices às rubricas orçamentárias do *gasto ampliado*, a fim de ajustá-las à proporção gasta apenas com o público infanto-juvenil, excluindo os gastos com outras faixas etárias. A definição desses índices depende da disponibilidade de dados e informações e das características de cada rubrica orçamentária (ação ou plano orçamentário), por exemplo, seu grau de direcionamento e tipo de benefício concedido.

A síntese das etapas está ilustrada na figura 1.

FIGURA 1

Árvore de decisão para identificar os programas, as ações e os POs com crianças e adolescentes no OGU – Brasil (2016-2019)



Elaboração: Ipea e UNICEF.

2.3 Etapa da execução orçamentária considerada para a medição do GSC&A

Os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social⁴ são o centro da análise e da ferramenta de busca dessa metodologia. Apesar de a LOA incluir as despesas relativas ao refinanciamento da dívida pública federal, interna e externa, em observância ao disposto no art. 5º, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), esses valores não foram incluídos nessa metodologia, pois partiu-se da premissa de que não se constituem em gastos com crianças e adolescentes.

A apuração do gasto social com crianças e adolescentes considera a etapa da liquidação dos compromissos assumidos no âmbito da LOA – e não o desembolso financeiro do Tesouro Nacional durante o exercício financeiro que vai de 1º de janeiro a 31 de dezembro. A execução das despesas previstas no orçamento público é realizada em três etapas: empenho, liquidação e pagamento (Brasil, 1964). O empenho cria para o poder público a obrigação do pagamento. É a etapa em que o governo reserva o recurso que será pago quando o bem for entregue ou o serviço concluído. Já a liquidação ocorre quando o governo declara que recebeu aquilo que comprou. Ou seja, quando se confere que o bem ou o serviço foi entregue da forma contratada ou que a etapa da obra foi concluída como acordado. Por sua vez, o pagamento é a etapa em que os gestores governamentais repassam o valor (pagam) ao vendedor ou ao prestador de serviço contratado.

Na etapa do pagamento, os recursos públicos saem do caixa do governo federal, mas há casos de despesas orçamentárias empenhadas ou liquidadas que não são pagas ao final do exercício (31 de dezembro de cada ano) e são inscritas em *restos a pagar* (Brasil, 1964, art. 36). Esses podem ser classificados em *restos a pagar processados* e *restos a pagar não processados*. Os primeiros decorrem das despesas empenhadas e liquidadas, mas que, até 31 de dezembro, não foram pagas. Os não processados referem-se a despesas empenhadas que não alcançaram o estágio da liquidação. Conforme esclarecido anteriormente, a medição do gasto social nessa metodologia utiliza a despesa liquidada, pois, ainda que não sejam pagos no exercício correspondente, serão pagos como restos a pagar em exercícios posteriores. Sendo assim, para efeito do resultado do gasto público com crianças e adolescentes aqui apurado, o fato de o efetivo pagamento do bem ou serviço não ter sido feito no mesmo exercício não interfere no resultado final, uma vez que o valor considerado se refere à liquidação, que é uma etapa da despesa pública anterior ao pagamento.

2.4 Estrutura da programação orçamentária e as informações utilizadas para a identificação do GSC&A

De acordo com o *Manual técnico de orçamento do governo federal 2020* (Brasil, 2020), o programa de trabalho, que define qualitativamente a programação orçamentária, é composto por cinco blocos de informação: i) classificação por esfera; ii) classificação institucional; iii) classificação funcional; iv) estrutura programática; e v) principais informações do programa e da ação.

A metodologia Ipea-UNICEF extrai as informações do nível mais detalhado da programação, que é a ação orçamentária, definida como:

operação da qual resultam produtos (bens ou serviços) que contribuem para atender ao objetivo de um programa. Incluem-se também no conceito de ação as transferências obrigatórias ou voluntárias a outros entes da Federação e as pessoas físicas e jurídicas, na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições, entre outros, e os financiamentos. (Brasil, 2020, p. 36).

O detalhamento da ação orçamentária na programação do OGU traz sua descrição, forma de implementação, unidade de medida e subtítulo, conforme ilustra o quadro 1.

QUADRO 1

Principais informações da ação orçamentária

Blocos da estrutura	Item da estrutura	Pergunta a ser respondida
Informações principais da ação	Ação	O que será desenvolvido para alcançar o objetivo do programa?
	Descrição	O que é feito? Para que é feito?
	Forma de implementação	Como é feito?
	Produto	O que será produzido ou prestado?
	Unidade de medida	Como é mensurado?
	Subtítulo	
		Onde está o beneficiário do gasto?

Fonte: Brasil (2020).

Mesmo utilizando as informações disponibilizadas nos atributos das ações, muitas vezes as informações existentes não permitiam saber, com precisão, se seus produtos ou entregas contemplavam crianças e adolescentes. Nesses casos, foi necessário aprofundar a investigação até os POs, que são identificações orçamentárias, de caráter gerencial (não constante da LOA), vinculadas às ações orçamentárias, com a finalidade de permitir que a elaboração e a execução do orçamento ocorram em um nível mais detalhado que os demais atributos da ação.

Em síntese, quando o título não deixava claro seu caráter social e/ou de atenção à criança e ao adolescente, foi necessário analisar as demais informações (programas, descritores das ações, beneficiários, POs, unidades orçamentárias e subfunções) em busca de chaves que permitissem a classificação como *específicos* do público infanto-juvenil, como educação infantil, educação básica, saúde materno-infantil, vacinação, entre outros.

A título de exemplo, em um programa de segurança pública, há uma ação de Proteção à Testemunha e, dentro desta, um plano orçamentário destinado à Proteção de Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte. Caso a análise não tivesse se estendido até à ação e ao seu respectivo PO, provavelmente essa importante iniciativa não seria incluída no GSC&A. Tal processo mostrou-se importante para dar confiabilidade, precisão e transparência à metodologia de apuração dos gastos. Outros trabalhos com o mesmo propósito foram realizados, porém, de forma mais agregada, utilizando as classificações orçamentárias de *função* ou *subfunção*, o que pode superestimar os gastos com essa população.

2.5 Gastos específicos e ampliados: esclarecimentos adicionais

2.5.1 Gastos específicos

Os gastos específicos abrangem todas as políticas e ações públicas que são direcionadas ao grupo de crianças e adolescentes.⁵ Na saúde, incluem também os programas e as ações direcionadas às mulheres gestantes e àquelas que estão amamentando ou na fase do puerpério. Alguns gastos em saúde, que pareciam ser gastos ampliados, foram classificados como específicos, após a análise de seus POs indicarem que seus benefícios alcançam especificamente crianças e adolescentes, por exemplo, as ações de atenção à saúde dos adolescentes e a Rede Cegonha.⁶

Na educação, os gastos específicos incluem as creches, a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, todos os níveis direcionados à população com idade inferior a 18 anos. Por sua vez, os gastos com educação profissional foram classificados como gasto ampliado, já que esse nível de ensino também inclui jovens e adultos. O ensino superior não foi contabilizado nessa metodologia porque abrange majoritariamente a população com mais de 18 anos. Ainda que haja estudantes que tenham ingressado com menos idade, esse é um contingente pouco significativo, sem expressividade nos gastos, o que levou o trabalho a desconsiderar por completo tal nível de ensino.

Quase a totalidade dos gastos específicos em educação corresponde aos recursos destinados à educação básica. Essa área, como se sabe, é de competência de estados e municípios, mas o governo federal tem papel complementar, com alocação de recursos volumosos via Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb),⁷ do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), entre outros.

Alguns gastos em educação, como o programa de concessão de bolsas para a educação básica da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), destinado à formação de professores, foi mais difícil de ser classificado. Nesse caso, foi alocado na educação básica. Esta mesma lógica de classificação foi usada para inclusão nos gastos dos colégios de aplicação, apesar de as unidades orçamentárias serem universidades federais. Outros exemplos dessa natureza são as ações e os POs relacionados ao ensino dos colégios militares, destinados, em parte, a qualquer pessoa em idade apropriada.

2.5.2 Gastos ampliados

Os gastos ampliados abrangem as políticas públicas que foram desenhadas para beneficiar a população em geral ou outros grupos específicos, cujos benefícios alcançam crianças e adolescentes e são importantes para o seu desenvolvimento integral e para a concretização de seus direitos.

Os gastos com o Sistema Único da Assistência Social (Suas), sistema que organiza os serviços socioassistenciais no Brasil, por exemplo, foram considerados gastos ampliados porque suas ações e seus programas são voltados para famílias, indivíduos e grupos populacionais em situação de vulnerabilidade, entre os quais crianças e adolescentes. Dessa forma, os recursos destinados à proteção social básica e à proteção social especial de alta e média complexidades do Suas foram contabilizados no GSC&A de forma ponderada, de modo a incluir apenas os recursos destinados às crianças e aos adolescentes.

5. A idade considerada abrange crianças e adolescentes na faixa etária de 0 a 17 anos, 11 meses e 30 dias.

6. De acordo com o Ministério da Saúde (MS): “Toda mulher tem o direito ao planejamento reprodutivo e à atenção humanizada à gravidez, ao parto e ao puerpério (pós-parto), bem como as crianças têm o direito ao nascimento seguro e ao crescimento e desenvolvimento saudáveis. Assegurar esses direitos é o objetivo do Ministério da Saúde com o programa Rede Cegonha. Essa estratégia tem a finalidade de estruturar e organizar a atenção à saúde materno-infantil no País e está sendo implantada, gradativamente, em todo o território nacional” (Brasil, 2022).

7. Sobre o Fundeb, é preciso tomar cuidado em análises federativas que consolidam o gasto das três esferas governamentais, pois reúne recursos da União, dos estados e dos municípios, de modo que não haja dupla contagem dos valores alocados.

O mesmo ocorreu com o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que é um benefício monetário voltado a pessoas idosas e a pessoas com deficiência (incluindo crianças e adolescentes) de baixa renda, que também foi considerado gasto ampliado e, portanto, ponderado para refletir apenas os gastos destinados para o público infante-juvenil. A ação orçamentária denominada BPC-Escola, por sua vez, foi classificada como gasto específico, pois essa tem como objetivo garantir o acesso e a permanência na escola de crianças e adolescentes com deficiência beneficiárias do BPC.

Na área da saúde, os hospitais públicos federais de atendimento geral foram considerados como gastos ampliados, mas seus gastos foram ponderados para se ajustarem ao público infante-juvenil. O mesmo ocorreu com os hospitais universitários, que também foram incluídos nos gastos ampliados. Importante explicitar que os hospitais universitários integram o orçamento do Ministério da Educação (MEC), mas seus gastos foram alocados em saúde devido à sua finalidade, e ponderados como atenção hospitalar.

A organização do Sistema Único de Saúde (SUS) é bastante ampla e complexa, e contempla ainda, por exemplo, o Piso de Atenção Básica Variável (PAB Variável) e o Piso de Atenção Básica Fixo (PAB Fixo), que são transferências para estados e municípios segundo critérios pactuados pelos gestores da área da saúde, e também alcançam a todos, incluindo as crianças e os adolescentes. Seguindo a mesma lógica, eles foram classificados como gastos ampliados e ponderados para o público infante-juvenil. Além dos pisos, outras rubricas também são importantes no orçamento da saúde, com pesos expressivos no total dos recursos, a exemplo das ações e dos POs destinados ao financiamento das farmácias populares e dos medicamentos de alto-custo.

Na área da educação, os institutos federais de educação e os recursos destinados para o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) foram classificados como gastos ampliados e seguidamente ponderados para refletir os gastos com a população composta por adolescentes que frequentam esse nível de ensino.

Os gastos ampliados também contemplam outras políticas setoriais. Um exemplo relevante, com recurso relativamente volumoso, é um programa da Defensoria Pública, que engloba a assistência jurídica aos cidadãos e, por concepção, também atende crianças e adolescentes. Sendo assim, as ações desse programa foram apropriadas de forma ponderada no gasto social com crianças e adolescentes. As ações e os programas voltados para a população indígena e para a igualdade racial e de gênero também foram classificados como ampliadas e alocadas na área proteção e defesa de direitos.

2.6 Outras decisões metodológicas

Para além das decisões e regras de classificação anteriormente mencionadas, ao longo do trabalho, outras questões surgiram e demandaram novas decisões e a adoção de procedimentos específicos, como elencados e esclarecidos a seguir.

- 1) Os gastos com pessoal inativo não foram computados.⁸ Portanto, não foram incluídos os grupos de despesa⁹ referentes aos recursos destinados aos inativos e pensionistas, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.
- 2) No período 2016-2019, os recursos com reserva de contingência não foram utilizados, por esta razão, esses não foram incluídos na totalização do gasto social com crianças e adolescentes. A análise realizada mostrou que não houve empenhos, liquidações e pagamentos relacionados a tais recursos.
- 3) Os benefícios e auxílios trabalhistas em geral, os chamados “*fringe benefits*” (USA, 1978), ou não salário,¹⁰ não foram considerados. Mesmo quando chamados de *auxílio-creche* ou *auxílio-alimentação*. Em sua essência, eles são adicionais salariais a servidores públicos, guardando pouca relação com o fornecimento de benefícios sociais ao conjunto da população de crianças e adolescentes.
- 4) As políticas de fomento produtivo, ainda que com enfoque nas famílias, não foram consideradas como gastos ampliados, o que inclui políticas de agricultura familiar e outras.¹¹
- 5) Gastos com juros, encargos e amortização da dívida pública não foram computados por não serem considerados de cunho social.
- 6) Todos os gastos em gestão foram considerados *gastos ampliados*, pois avaliou-se que as despesas gerais

8. Não incluindo: aposentadorias e pensões civis da União; compensação financeira entre entidades de previdência federal, estadual e municipal e benefícios e pensões indenizatórias decorrentes de legislação especial e/ou decisões judiciais; e contribuição da União, de suas autarquias e fundações para o custeio do regime de previdência dos servidores públicos federais.

9. Para mais detalhes sobre a classificação dos grupos de despesa, ver o *Manual de contabilidade aplicada ao setor público* (Brasil, 2019b), elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

10. Conforme escrito por Fernandes *et al.* (1998a).

11. Porém, há ações, como a 2798 – Aquisição e distribuição de alimentos da agricultura familiar para promoção da segurança alimentar e nutricional –, que foram incluídas, por tratarem mais da aquisição e distribuição de alimentos e não de fomento produtivo propriamente.

com a unidade orçamentária e os servidores públicos que executam as políticas públicas constituem uma parte do gasto com crianças e adolescentes, ainda que não finalístico. Os ponderadores aplicados nos gastos correspondem aos percentuais do gasto com criança e adolescente de cada unidade orçamentária. Assim, por exemplo, o FNDE, que gasta quase a totalidade (96%) do seu orçamento com crianças de 0 a 17 anos, terá como ponderador da gestão essa mesma proporção de 96%. Já no caso do Ministério da Defesa, que destina uma proporção pouco significativa de seu orçamento para a população infanto-juvenil, receberá o ponderador dessa proporção de 0,027% sobre seus gastos de gestão.

- 7) Os gastos com capacitação dos servidores também foram considerados da mesma forma que os gastos com gestão, descritos anteriormente, já que se considerou que a capacitação contribui para a melhoria do serviço público ofertado ao público infanto-juvenil.¹²

3 DESCRIÇÕES DOS CRITÉRIOS DE PONDERAÇÃO

Diferentes ponderadores foram utilizados para determinar a proporção de recursos dos gastos ampliados que se destinam a crianças e adolescentes. A escolha de cada um dos ponderadores variou de acordo com as características e objetivos de cada ação/PO, como população-alvo, tipo de produto e serviço entregue e ainda a disponibilidade de informações. Como fonte de dados, utilizou-se, preferencialmente, os registros administrativos das políticas públicas e dos programas. Um exemplo foi o uso das informações contidas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), que permite ponderar gastos do Programa Bolsa Família (PBF) e de outros importantes programas do Suas com muita precisão, uma vez que nesse registro as informações dos beneficiários encontram-se detalhadas por faixa etária.

Contudo, muitas ações e programas não contam com registros administrativos e informações desagregadas por faixa etária e pelo público atendido e, nesses casos, foi necessário construir ponderadores a partir de outras bases de dados – como os Censos Demográficos, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); os Censos Escolares, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); as Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílio (PNAD)/IBGE; a Pesquisa Nacional de Saúde (PNS)/IBGE, entre outras.

O cuidado na definição de cada um dos ponderadores foi fundamental para a qualidade do resultado que se pretendeu alcançar nessa metodologia, uma vez que impactam diretamente no cálculo do valor do gasto ampliado do GSC&A. As tabelas a seguir apresentam os ponderadores utilizados nos gastos classificados como ampliados.

3.1 Ponderador demográfico

O ponderador demográfico, definido como a proporção de crianças e adolescentes na população total do país, foi aplicado nas ações e nos POs para os quais não foi possível obter as informações do gasto efetivo por faixa etária, a partir de registros administrativos ou de outras fontes de dados.

TABELA 1

Proporção de crianças e adolescentes (até 18 anos) no total da população brasileira (2016- 2019)

Ano	Faixa etária	População	
		Número de pessoas	%
2016	Até 18 anos	52.365.514	25,60
	18 anos ou mais	152.166.837	74,40
	Total	204.532.351	100,00
2017	Até 18 anos	51.940.818	25,19
	18 anos ou mais	154.231.522	74,81
	Total	206.172.340	100,00
2018	Até 18 anos	51.397.222	24,73
	18 anos ou mais	156.456.071	75,27
	Total	207.853.293	100,00

(Continua)

Ano	Faixa etária	População	
		Número de pessoas	%
2019	Até 18 anos	50.791.377	24,24
	18 anos ou mais	158.705.086	75,76
	Total	209.496.463	100,00

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Núcleo de Informações Sociais (Ninsoc) da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

3.2 Ponderadores de classificação das famílias na estrutura de distribuição de renda do país

Os ponderadores de classificação dos rendimentos familiares na estrutura de distribuição de renda do país foram aplicados sempre que as ações e os POs, classificados como gastos ampliados, continham critérios de renda (pobreza e extrema pobreza) para a entrega de seu produto ou serviço.

TABELA 2

Distribuição de renda entre crianças e adolescentes: até 18 anos (2016-2019)¹

Ano	Faixa etária	População	
		Número de pessoas	Proporção de crianças e adolescentes entre os 20% mais pobres (%)
2016	Até 18 anos	22.028.544	41,66
	18 anos ou mais	30.852.780	58,34
	Total	52.881.324	100,00
2017	Até 18 anos	21.499.117	40,88
	18 anos ou mais	31.095.423	59,12
	Total	52.594.540	100,00
2018	Até 18 anos	21.294.049	40,26
	18 anos ou mais	31.590.905	59,74
	Total	52.884.954	100,00
2019	Até 18 anos	21.017.933	39,63
	18 anos ou mais	32.014.868	60,37
	Total	53.032.801	100,00

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Nota: ¹ Não são considerados no cálculo de renda domiciliar pessoas cuja condição no domicílio é pensionista, empregado(a) doméstico(a) ou parente do(a) empregado(a) doméstico(a).

TABELA 3

Distribuição de renda entre crianças e adolescentes: até 18 anos (2016-2019)¹

Ano	Faixa etária	População	
		Número de pessoas	Proporção de crianças e adolescentes entre os 40% mais pobres (%)
2016	Até 18 anos	35.350.991	35,66
	18 anos ou mais	63.781.354	64,34
	Total	99.132.345	100,00
2017	Até 18 anos	34.877.208	35,13
	18 anos ou mais	64.393.266	64,87
	Total	99.270.474	100,00
2018	Até 18 anos	34.649.677	34,55
	18 anos ou mais	65.645.450	65,45
	Total	100.295.128	100,00

(Continua)

Ano	Faixa etária	População	
		Número de pessoas	Proporção de crianças e adolescentes entre os 40% mais pobres (%)
2019	Até 18 anos	33.961.346	33,80
	18 anos ou mais	66.512.330	66,20
	Total	100.473.676	100,00

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Nota: ¹ Não são considerados no cálculo de renda domiciliar pessoas cuja condição no domicílio é pensionista, empregado(a) doméstico(a) ou parente do(a) empregado(a) doméstico(a).

3.3 Ponderadores para captar a proporção de crianças e adolescentes beneficiados pelo PBF

O PBF é um programa de transferência direta de renda, que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza no país. Oferece benefícios que variam de acordo com a composição familiar, com destaque para aquelas famílias que vivem em extrema pobreza e que têm crianças e adolescentes até 15 anos de idade e/ou adolescentes entre 16 e 17 anos. Famílias com essas características recebem adicionais de auxílio financeiro do programa. Por esta razão, para efeito desta metodologia, é fundamental apurar também os gastos adicionais do PBF voltados para a população de 0 a 18 anos incompletos.

Assim, para ponderar a proporção da transferência de renda repassada para famílias com crianças e adolescentes, a exemplo da ação 8442 – Transferência de renda diretamente às famílias em condição de pobreza e extrema pobreza (Lei nº 10.836/2004), foi utilizado o ponderador *proporção do repasse para as famílias com crianças e adolescentes em relação ao total do repasse para todas as famílias beneficiadas pelo PBF*. Com tal método de ponderação, não apenas consideraram-se as famílias com crianças, mas as próprias características do desenho do programa, que transferem mais recursos para tais famílias.

TABELA 4

Folha de pagamento mensal do PBF: distribuição dos valores repassados para as famílias beneficiárias conforme a presença de crianças e adolescentes – até 18 anos (2016-2019)¹

Ano	Faixa etária	Famílias	
		R\$	%
2015	Sem crianças e adolescentes	238.775.182	10,85
	Com crianças e adolescentes	1.961.895.802	89,15
	Total	2.200.670.984	100,00
2016	Sem crianças e adolescentes	258.090.551	10,94
	Com crianças e adolescentes	2.100.523.430	89,06
	Total	2.358.613.981	100,00
2017	Sem crianças e adolescentes	326.664.942	13,14
	Com crianças e adolescentes	2.159.505.608	86,86
	Total	2.486.170.550	100,00
2018	Sem crianças e adolescentes	365.883.420	14,24
	Com crianças e adolescentes	2.202.629.769	85,76
	Total	2.568.513.189	100,00
2019	Sem crianças e adolescentes	370.102.734	14,71
	Com crianças e adolescentes	2.145.147.511	85,29
	Total	2.515.250.245	100,00

Fonte: Cadastro Único.

Nota: ¹ Famílias beneficiárias: extração em dezembro de cada ano, feito então o pareamento com a folha de pagamentos respectiva (efetuada no mês seguinte) para obter os valores pagos e sua distribuição.

3.4 Ponderador para o BPC

O BPC é outro programa de transferência de renda monetária que, a exemplo do PBF, também contempla crianças e adolescentes com deficiência entre o público atendido. É um benefício assegurado pela Constituição brasileira e transfere uma renda mensal de 1 salário-mínimo ao idoso, com 65 anos ou mais, e à pessoa com deficiência incapacitada para a vida independente e para o trabalho, que comprove não possuir meios para prover a própria manutenção, nem de tê-la provida por sua família (Brasil, 2007).¹³

Como se observa na tabela 5, no período 2016-2019, a proporção da população com deficiência na faixa etária de 0 a 18 anos era, em média, 13% do total da população com deficiência. Para que os gastos com o BPC destinado às pessoas com deficiência pudessem refletir apenas a parcela destinada a crianças e adolescentes, utilizou-se como ponderadores anuais a proporção de crianças e adolescentes deficientes, conforme as informações constantes na tabela 5.

TABELA 5
Crianças e adolescentes (até 18 anos) que recebem BPC (2016-2019)

Ano	Faixa etária	População	
		Número de pessoas	%
2016	Até 18 anos	212.567	13,11
	De 18 a 64 anos	1.408.772	86,89
	Total	1.621.339	100,00
2017	Até 18 anos	198.202	13,01
	De 18 a 64 anos	1.324.740	86,99
	Total	1.522.942	100,00
2018	Até 18 anos	209.464	12,94
	De 18 a 64 anos	1.409.212	87,06
	Total	1.618.677	100,00
2019	Até 18 anos	224.884	13,11
	De 18 a 64 anos	1.490.178	86,89
	Total	1.715.062	100,00

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Obs.: Sem a população idosa de 65 anos ou mais.

3.5 Ponderadores para a população de crianças e adolescentes indígenas

Para apropriar adequadamente os gastos com a população de crianças e adolescentes indígenas nos programas, nas ações e nos POs dirigidos aos indígenas de forma geral, esta metodologia utilizou as informações da PNAD/IBGE, a qual traz a população indígena por grupos etários. Nesse caso, os ponderadores utilizados foram as proporções da população na faixa etária de 0 a 18 anos na população indígena total do país, conforme os dados da tabela 6.

TABELA 6
Crianças e adolescentes (até 18 anos) na população indígena (2016-2019)

Ano	Faixa etária	População	
		Número de pessoas	%
2016	Até 18 anos	133.231	25,53
	18 anos ou mais	388.701	74,47
	Total	521.932	100,00
2017	Até 18 anos	140.828	23,18
	18 anos ou mais	466.778	76,82
	Total	607.607	100,00

(Continua)

13. O BPC é um benefício individual, não vitalício e intransferível, e integra a proteção social básica no âmbito do Suas.

Ano	Faixa etária	População	
		Número de pessoas	%
2018	Até 18 anos	193.439	24,01
	18 anos ou mais	612.269	75,99
	Total	805.709	100,00
2019	Até 18 anos	177.248	23,16
	18 anos ou mais	588.057	76,84
	Total	765.305	100,00

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

3.6 Ponderadores para crianças e adolescentes que vivem nas áreas rurais

Nos OGUs dos exercícios analisados por esta pesquisa existem programas, ações e POs que são voltados especificamente para a população rural. Para ajustar esses gastos para a população de crianças e adolescentes, utilizou-se os dados produzidos pelas PNADs anuais calculando-se a proporção da população na faixa etária de 0 a 18 anos incompletos no total da população que vive nas áreas rurais do país, conforme mostram os dados da tabela 7.

TABELA 7

Crianças e adolescentes (até 18 anos) na população rural (2016-2019)

Ano	Faixa etária	População	
		Número de pessoas	%
2016	Até 18 anos	8.895.601	30,00
	18 anos ou mais	20.757.423	70,00
	Total	29.653.024	100,00
2017	Até 18 anos	8.543.785	29,27
	18 anos ou mais	20.641.129	70,73
	Total	29.184.914	100,00
2018	Até 18 anos	8.579.699	28,70
	18 anos ou mais	21.319.637	71,30
	Total	29.899.336	100,00
2019	Até 18 anos	8.335.425	28,54
	18 anos ou mais	20.871.281	71,46
	Total	29.206.706	100,00

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

3.7 Ponderadores para os programas e as ações voltados para a população afrodescendente

Os programas, as ações e os POs direcionados para os povos quilombolas¹⁴ foram ponderados a partir dos dados das PNADs anuais, calculando-se a proporção de crianças e adolescentes que se autodeclararam pretos em relação à população total que se autodeclarou desta mesma cor (tabela 8).

14. No Brasil, segundo a Fundação Cultural Palmares, existem 3.447 comunidades quilombolas distribuídas por todas as regiões. Os quilombolas são os remanescentes de um grupo étnico-racial formado por descendentes de escravos fugitivos durante o período da escravidão no país entre outros grupos que viviam nos chamados quilombos. Os quilombolas possuem uma identidade própria, que forma a base das suas organizações sociais e culturais construídas historicamente.

TABELA 8

Crianças e adolescentes (até 18 anos) na população preta (2016-2019)

Ano	Faixa etária	População	
		Número de pessoas	%
2016	Até 18 anos	3.367.376	20,16
	18 anos ou mais	13.335.953	79,84
	Total	16.703.329	100,00
2017	Até 18 anos	3.513.208	19,84
	18 anos ou mais	14.194.086	80,16
	Total	17.707.293	100,00
2018	Até 18 anos	3.766.502	19,59
	18 anos ou mais	15.460.380	80,41
	Total	19.226.881	100,00
2019	Até 18 anos	3.755.637	18,98
	18 anos ou mais	16.032.361	81,02
	Total	19.787.999	100,00

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Por sua vez, a ponderação dos gastos em ações e programas orçamentários voltados para a redução e eliminação da desigualdade racial no país considerou a proporção da população negra¹⁵ na faixa etária de 0 a 18 anos em relação ao total da população que se autodeclarou negra no país (tabela 9)

TABELA 9

Crianças e adolescentes (até 18 anos) na população negra (2016-2019)

Ano	Faixa etária	População	
		Número de pessoas	%
2016	Até 18 anos	30.441.003	27,16
	18 anos ou mais	81.626.351	72,84
	Total	112.067.353	100,00
2017	Até 18 anos	30.269.148	26,52
	18 anos ou mais	83.854.068	73,48
	Total	114.123.216	100,00
2018	Até 18 anos	29.976.174	25,85
	18 anos ou mais	85.988.978	74,15
	Total	115.965.151	100,00
2019	Até 18 anos	29.950.929	25,40
	18 anos ou mais	87.958.651	74,60
	Total	117.909.580	100,00

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

3.8 Ponderadores para crianças e adolescentes com deficiência

Os ponderadores disponibilizados na tabela 10 foram utilizados, em especial, para delimitar os recursos destinados às crianças e aos adolescentes quando as ações ou os POs eram voltados a pessoas com deficiência, mas que não estavam relacionadas com o recebimento do BPC.

15. O conjunto de pessoas que se autodeclararam pretas ou pardas.

TABELA 10

Crianças e adolescentes (até 18 anos) na população de pessoas com deficiência (2010)

Faixa etária	População	
	Número de pessoas	%
Até 18 anos	4.678.009	10,26
18 anos ou mais	40.928.039	89,74
Total	45.606.048	100,00

Fonte: IBGE (2011).

3.9 Ponderadores para as ações de proteção ou reparação de violação de direitos humanos

Para as crianças e os adolescentes cujos direitos foram violados, utilizou-se o percentual de 17,86%, cuja fonte é o *Relatório do Disque 100*, relativo às denúncias recebidas em 2019, envolvendo crianças e adolescentes. O Disque Direitos Humanos (Disque 100) é um serviço de denúncias de violações de direitos humanos e de disseminação de informações sobre direitos de grupos vulneráveis. É mantido pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MDH) que, ao receber a denúncia, analisa e encaminha para os órgãos de proteção e responsabilização as denúncias de violações de direitos de crianças e adolescentes, pessoas idosas, pessoas com deficiência, população LGBT, população em situação de rua, entre outros.

3.10 Ponderadores para as ações de proteção às mulheres

Os ponderadores disponibilizados na tabela 11 foram utilizados, em especial, para as ações ou os POs voltados para a proteção e reparação de direitos violados de mulheres, que, de forma indireta, alcançam crianças e adolescentes, filhos e filhas dessas mulheres.

TABELA 11

Crianças e adolescentes (de 12 a 17 anos) na população (2016-2019)

Ano	%
2016	9,92
2017	9,78
2018	9,61
2019	9,42

Fonte: Projeção da população (Datusus/IBGE). Disponível em: <<https://bit.ly/3vFsOE7>>. Acesso em: nov. 2020.

3.11 Ponderadores para as ações de proteção à juventude

No orçamento do governo federal, existem ainda programas e ações que são destinados para o público jovem, pertencente à faixa etária de 15 a 29 anos. Nesse caso, para apurar o gasto apenas com a população de adolescentes incluída, entre 15 a 17 anos, o percentual aplicado foi de 5,4%, que é a proporção desta faixa etária no total de jovens, a partir das informações do Censo Demográfico 2010/IBGE.

3.12 Ponderadores para os programas, as ações e os POs da área de saneamento básico

Considerando que o acesso à água tratada, ao esgotamento sanitário e à destinação correta de resíduos sólidos são importantes pré-requisitos para o desenvolvimento saudável de crianças e adolescentes, essa metodologia, de forma ponderada, incorporou os gastos com as ações de saneamento básico no GSC&A. Os dados utilizados na construção dos ponderadores dessas ações são da PNAD/IBGE e consideraram a população de crianças e adolescentes em dois conjuntos de municípios: i) municípios com população maior de 50 mil habitantes, incluindo capitais, regiões metropolitanas (RMs) e regiões integradas de desenvolvimento (Rides); e ii) municípios com população inferior a 50 mil habitantes¹⁶ (tabelas 12 e 13).

16. O motivo da segmentação por tamanho das cidades decorre da forma com que estão detalhadas nos POs e nas ações.

TABELA 12

Crianças e adolescentes (até 18 anos) na população de municípios com mais de 50 mil habitantes – capitais, RMs e Rides (2016-2019)

Ano	Faixa etária	População	
		Número de pessoas	%
2016	Até 18 anos	20.104.938	23,96
	18 anos ou mais	63.820.296	76,04
	Total	83.925.234	100,00
2017	Até 18 anos	19.963.366	23,57
	18 anos ou mais	64.720.879	76,43
	Total	84.684.245	100,00
2018	Até 18 anos	19.664.208	23,01
	18 anos ou mais	65.799.892	76,99
	Total	85.464.100	100,00
2019	Até 18 anos	19.593.826	22,72
	18 anos ou mais	66.632.668	77,28
	Total	86.226.494	100,00

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

TABELA 13

Crianças e adolescentes (até 18 anos) na população dos municípios com menos de 50 mil habitantes (2016-2019)¹

Ano	Faixa etária	População	
		Número de pessoas	%
2016	Até 18 anos	13.170.025	39,72
	18 anos ou mais	19.987.719	60,28
	Total	33.157.744	100,00
2017	Até 18 anos	12.978.370	39,05
	18 anos ou mais	20.253.630	60,95
	Total	33.232.000	100,00
2018	Até 18 anos	12.678.545	37,83
	18 anos ou mais	20.834.029	62,17
	Total	33.512.574	100,00
2019	Até 18 anos	12.471.540	36,36
	18 anos ou mais	21.825.448	63,64
	Total	34.296.988	100,00

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Nota: ¹ População dos municípios com base no Censo Demográfico 2010/IBGE.

3.13 Ponderadores para as ações de atenção básica em saúde, internações hospitalares de crianças e adolescentes e imunobiológicos

Para ponderar os gastos com os programas e as ações no âmbito da atenção básica em saúde do SUS, a fonte de dados utilizada foi a PNS/IBGE,¹⁷ realizada em 2013. Por meio dessa pesquisa foi possível calcular o percentual de pessoas de até 18 anos de idade que declararam ter utilizado os serviços de atenção básica em saúde nas duas semanas anteriores à realização das entrevistas. Os dados apontaram que, do total das pessoas atendidas nessa modalidade pelo SUS, 23,13% (17,5 milhões) eram crianças e adolescentes. Assim, esse foi o percentual aplicado para apurar os gastos de atenção básica em saúde com a população na faixa etária de 0 a 18 anos (tabela 14).

TABELA 14

Pessoas de até 18 anos entre as que declararam ter sido atendidas pelo SUS até duas semanas antes da aplicação do questionário (2013)¹

Faixa etária	Número de observações	Número de pessoas	%
Até 18 anos	4.052	4.053.961	23,13
18 anos ou mais	12.534	13.475.189	76,87
Total	16.586	17.529.150	100

Fonte: PNS/IBGE.

Elaboração: Ninsoc/Disoc/Ipea.

Nota: ¹ Crianças e jovens de até 18 anos = até 17 anos 11 meses e 30 dias.

A construção dos ponderadores para os gastos com internações hospitalares de crianças e adolescentes pelo SUS também utilizou as informações produzidas pela PNS 2013. De acordo com essa pesquisa, a proporção de pessoas na faixa etária de 0 a 18 anos que declararam terem sido internadas pelo SUS no período de até doze meses antes da sua aplicação foi da ordem de 23,36%. Sendo assim, esse foi o ponderador utilizado para os gastos com os programas e as ações relativos a internações de crianças e adolescentes (tabela 15).

TABELA 15

Pessoas de até 18 anos entre as que declararam ter sido internadas pelo SUS até doze meses antes da aplicação do questionário (2013)¹

Faixa etária	Número de observações	Número de pessoas	%
18 anos ou mais	5.882	5.879.032	76,64
Até 18 anos	1.927	1.792.124	23,36
Total	7.809	7.671.156	100

Fonte: PNS/IBGE.

Elaboração: Ninsoc/Disoc/Ipea.

Nota: ¹ Crianças e jovens de até 18 anos = até 17 anos 11 meses e 30 dias.

A partir da definição dos ponderadores de atenção básica (23,13%) e de atenção hospitalar (23,36%), foi possível ponderar cada linha orçamentária relacionada a esses serviços de saúde. Em relação à apropriação dos gastos de saúde do SUS com imunobiológicos para crianças e adolescentes, a construção dos ponderadores foi feita a partir da Pesquisa Nacional de Imunização (PNI)/MS, calculando-se as doses aplicadas segundo a faixa etária de 0 a 17 anos, do total de aplicações na população em geral. Essa proporção variou de 65% a 69,1%, a depender do exercício orçamentário analisado.

3.14 Ponderadores para os programas, as ações e os POs da área de educação

Para ponderar gastos do MEC com educação básica, foi utilizado o ponderador de 85,18%, que representa o total de matrículas nesta etapa da educação em 2017, da ordem de 49,3 milhões, multiplicado por cem e dividido pelo número de matrículas de crianças e jovens na faixa etária até 17 anos em toda a rede, que foi de 41,9 milhões, conforme encontram-se discriminados, para cada etapa do ensino, na tabela 16.

TABELA 16

Matrículas da educação básica, total e menores de 18 anos, por dependência administrativa (2017)

Etapas da educação básica	Total de matrículas	Matrículas por dependência administrativa em 2017 com menores de 18 anos					Ponderador educação básica (%)
		Total menor de 18 anos	Federal menor de 18 anos	Estadual menor de 18 anos	Municipal menor de 18 anos	Privada menor de 18 anos	
Educação infantil	8.508.731	8.508.193	2.998	56.698	6.085.795	2.362.702	99,99
Creche	3.406.796	3.406.791	1.463	4.476	2.220.234	1.180.618	100,00
Pré-escola	5.101.935	5.101.402	1.535	52.222	3.865.561	1.182.084	99,99
Ensino fundamental	27.348.080	27.018.125	21.861	7.055.492	15.365.781	4.574.991	98,79
Anos iniciais	15.328.540	15.259.327	7.224	2.076.218	10.388.518	2.787.367	99,55
Anos finais	12.019.540	11.758.798	14.637	4.979.274	4.977.263	1.787.624	97,83
Ensino médio	7.930.384	5.452.242	136.939	4.451.613	31.926	831.764	68,75
Ensino médio propedêutico	7.376.065	5.083.362	13.140	4.229.097	23.865	817.260	68,92
Ensino médio normal/ magistério	94.793	32.109	0	29.895	965	1.249	33,87
Curso técnico integrado (ensino médio integrado)	459.526	336.771	123.799	192.621	7.096	13.255	73,29
Educação profissional técnica de nível médio	1.791.806	473.833	132.810	268.320	10.462	62.241	26,44
Associada ao ensino médio	589.362	369.149	123.824	222.686	8.121	14.518	62,64
Curso técnico concomitante	328.073	94.140	7.545	43.132	2.222	41.241	28,69
Curso técnico subsequente	874.371	10.544	1.441	2.502	119	6.482	1,21
Educação profissional: formação inicial continua- da (FIC)	39.197	12.882	518	883	291	11.190	32,86
Curso FIC concomitante	19.738	12.266	490	666	0	11.110	62,14
Curso FIC integrado na modalidade EJA ¹	19.459	616	28	217	291	80	3,17
Educação de jovens e adultos (EJA)	3.598.716	456.446	85	142.081	302.095	12.185	12,68
Ensino fundamental	2.172.904	439.931	39	127.623	301.748	10.521	20,25
Ensino médio	1.425.812	16.515	46	14.458	347	1.664	1,16
Total calculado conforme o Inep²	48.608.093	41.551.956	171.359	11.752.184	21.787.938	7.840.475	85,48
Total calculado para os gastos com crianças e adolescentes³	49.216.914	41.921.721	295.211	11.975.087	21.796.350	7.855.073	85,18

Fonte: Inep (2017).

Notas: ¹ inclui o ProJovem Urbano. A idade foi calculada utilizando o ano de nascimento (referência 31 dez. 2017).

² O Inep exclui algumas matrículas do cálculo por causa da dupla contagem.

³ Nos gastos com crianças e adolescentes, estamos excluindo a dupla contagem, pois importa o número de atendimentos. Se um aluno conta duas vezes porque possui duas matrículas, são dois atendimentos e, conseqüentemente, isto entra na conta dos gastos.

Para ponderar os gastos com escolas específicas da rede federal, tais como Colégio Pedro II, Instituto Benjamim Constant e Instituto Nacional de Surdos, foram utilizados os ponderadores obtidos a partir dos microdados do Censo da Educação Básica 2017 (Inep, 2017), conforme pode ser observado na tabela 17.

TABELA 17

Matrículas do Colégio Pedro II, Instituto Benjamin Constant e Instituto Nacional de Surdos (2017)

Matrículas	Maiores de 18 anos	Menores de 18 anos	Total	Menores de 18 anos (%)
Colégio Pedro II	2.140	10.135	12.275	82,57
Instituto Benjamin Constant	34	181	215	84,19
Instituto Nacional de Surdos	237	188	425	44,24

Fonte: Inep (2017).

Para apropriar os gastos com crianças e adolescentes com a rede de educação profissional e tecnológica, foram utilizados os ponderadores descritos na tabela 18, o detalhamento é feito nas observações na sequência.

TABELA 18

Total de matrículas na educação básica e na educação superior da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (2017)¹

Nível de ensino	Maiores de 18 anos	Menores de 18 anos	Total	Menores de 18 anos (%)
Educação básica ²	225.095	171.387	396.482	43,23
Educação superior ³	206.993	899	207.892	0,43
Total⁴	432.088	172.286	604.374	28,51
Total⁵	429.579	161.880	591.459	27,37
Total⁶	427.897	159.360	587.257	27,14

Fontes: Inep (2017) e Brasil (2018).

Notas: ¹ Dados de alunos com menos de 17 anos de idade em cursos de pós-graduação não foram computados, por limitações da Plataforma Sucupira.

² Inclui Colégio Pedro II, Instituto Benjamin Constant, Instituto Nacional de Surdos, institutos federais de educação profissional e tecnológica (IFs), Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets) e outras escolas federais. Além dos colégios de aplicação das universidades.

³ Não inclui cursos das universidades federais, apenas os IFs e Cefets.

⁴ Inclui o Colégio Pedro II.

⁵ Não inclui o Colégio Pedro II.

⁶ Não inclui o Colégio Pedro II e os colégios de aplicação das universidades federais.

As matrículas da ação denominada como Bolsa-Formação foram ponderadas pelo valor disponibilizado na tabela 19.

TABELA 19

Matrículas na Bolsa-Formação (2017)

Matrículas	Total de matrícula	Proporção sobre o total (%)
Matrículas na Bolsa-Formação em 2017	306.997	24,93
Menores de 18 anos ¹	1.231.506	100,00

Fontes: Relatório de Gestão do Ministério do Planejamento (2017, p. 67) e Inep (2017).

Nota: ¹ Matrículas nos cursos FIC e de educação profissional e tecnológica de nível médio nas modalidades concomitante e subsequente, exceto o Colégio Pedro II.

Por sua vez, as matrículas no Pronatec na rede federal foram ponderadas pelo número de matrículas apresentado no *Relatório Anual de Avaliação do PPA: ano-base 2017* (Brasil, 2019a), onde consta o total de matrículas dos menores de 18 anos na rede federal, de acordo com os microdados do Censo da Educação Básica 2017 nos cursos FIC e nos cursos de educação profissional concomitante e subsequente, conforme pode ser observado na tabela 20.

TABELA 20

Total de Matrículas do Pronatec (2017)

Matrículas	Total de matrículas	Proporção sobre o total (%)
Matrículas do Pronatec – rede federal	128.980	100,00
Matrículas da educação profissional na rede federal menores de 18 anos ¹	9.504	7,37

Fontes: Inep (2017) e Brasil (2019a, p. 67).

Nota: ¹ Matrículas nos cursos FIC e de educação profissional e médio de nível técnico nas modalidades concomitante e subsequente.

Às ações orçamentárias relativas às avaliações realizadas pelo Inep foram aplicados os ponderadores disponibilizados na tabela 21.

TABELA 21

Avaliações realizadas pelo Inep (2017)

Matrículas	Maiores de 18 anos	Menores de 18 anos	Total	Menores de 18 anos (%)
Exame Nacional do Ensino Médio (Enem)	5.361.224	1.370.117	6.731.341	20,35
Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb)	940.192	4.514.451	5.454.643	82,76
Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Enceja)	1.530.320	46.588	1.576.908	2,95
Certificado de Proficiência em Língua Portuguesa para Estrangeiros (Celpe-Bras)	492.613	-	492.613	0,00
Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa)				
Total	8.324.349	5.931.156	14.255.505	41,61

Fonte: Inep (2017).

Nota: ¹ Não foi possível desagregar as matrículas dos menores de 18 anos do Celpe-Bras, mas possivelmente trata-se de número muito pequeno, pois esta é uma avaliação de proficiência em língua portuguesa exigida para cursos universitários e para trabalhar no Brasil. Não é exigido de crianças e adolescentes.

3.15 Ponderadores para os gastos administrativos, de pessoal e capacitação de recursos humanos

Os ponderadores utilizados para os gastos administrativos, com pessoal e capacitação de recursos humanos das unidades orçamentárias foram calculados da seguinte forma: utilizou-se o total do gasto com crianças e adolescentes (ponderados, no caso dos ampliados) da unidade orçamentária dividido pelo total do gasto da unidade orçamentária. Entre os gastos com pessoal ativo também foram considerados os gastos com capacitação dos servidores da unidade orçamentária, pois considerou-se que a capacitação de servidores contribui para a melhoria do serviço prestado para a população, incluindo as crianças e os adolescentes. O quadro 2 apresenta a fórmula utilizada. Dessa forma, nas unidades orçamentárias cujo gasto com crianças e adolescentes foram reduzidos, o cômputo dos gastos administrativos e de pessoal também serão reduzidos. E, nas unidades orçamentárias em que o gasto com crianças e adolescentes é significativo, os gastos de administração e gestão também serão proporcionais.

QUADRO 2

Cálculo do ponderador de gastos administrativos e recursos humanos por unidade orçamentária

$$\text{Ponderador} = \frac{\text{Total do GSCA da UO ponderado}}{\text{Total do gasto da UO}} \times 100$$

Elaboração dos autores.

4 GSC&A: PRINCIPAIS RESULTADOS ENCONTRADOS PARA O PERÍODO 2016-2019

Esta seção apresenta uma breve análise dos dados obtidos a partir da aplicação da metodologia descrita nas seções anteriores na execução dos orçamentos federais dos anos de 2016, 2017, 2018 e 2019. Os resultados encontrados para o GSC&A permitem que sejam feitas análises mais amplas e detalhadas, considerando, inclusive, as diferentes áreas de

políticas públicas que são importantes para a promoção dos direitos da infância e da adolescência. No entanto, nesta seção, iremos abordar apenas grandes números, com o objetivo de dar clareza sobre a dimensão dos gastos com crianças e adolescentes pelo governo federal, ao mesmo tempo em que são ilustradas a utilidade e o potencial de replicação dessa metodologia para outros exercícios orçamentários e por parte de outros entes da Federação.

4.1 A dimensão do GSC&A no OGU

Conforme se observa pelos dados mostrados na tabela 22, os gastos com crianças e adolescentes no período 2016-2019 ficaram em torno de R\$ 90 bilhões ao ano, tendo seu valor mais baixo ocorrido no exercício de 2017, da ordem de R\$ 86,7 bilhões. A título de comparação, destaca-se que, segundo os dados do Sistema de Informações Orçamentárias Gerenciais Avançadas (Siga Brasil), em 2019, os recursos destinados a crianças e adolescentes foram cerca de três vezes menores do que os valores pagos aos fundos de investimentos, fundos previdenciários e bancos, na forma de pagamento de juros da dívida pública, da ordem de R\$ 285 bilhões.

O GSC&A representou, em média, cerca de 3,0% do OGU no período 2016-2019. O gráfico 1 revela ainda que sua proporção em relação ao OGU encontrou seu patamar mais baixo no exercício de 2016, ano em que o Brasil enfrentou um período de recessão econômica com redução de 3,6% do produto interno bruto (PIB). Em 2017, a proporção do GSC&A no OGU se elevou para 3,24%, e caiu novamente para 3,19%, encerrando o ciclo do PPA 2016-2019 com a proporção de 3,28% do total de gastos do OGU de 2019.

TABELA 22

Participação do GSC&A no OGU (2016-2019)¹

Anos	GSC&A (R\$ 1 mil)	OGU (R\$ 1 milhão)
2016	91.161,23	2.939.581,71
2017	86.749,55	2.676.039,58
2018	88.449,19	2.776.494,93
2019	90.715,53	2.768.306,86

Fonte: Siop/SOF.

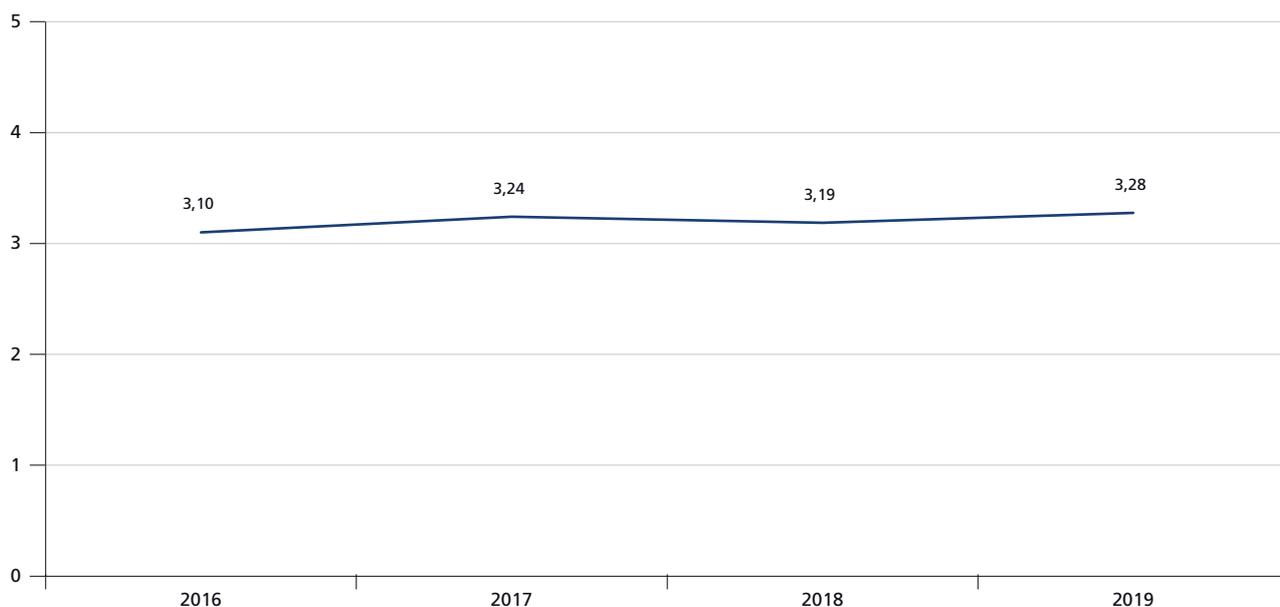
Elaboração: Ipea e UNICEF.

Nota: ¹ Valores Liquidados em reais a preços constantes de 2019.

GRÁFICO 1

Participação do GSC&A no OGU (2016 -2019)

(Em %)



Fonte: Siop/SOF.

Elaboração: Ipea e UNICEF.

4.2 O GSC&A em relação ao PIB

O GSC&A em proporção ao PIB ficou em torno de 1,2%, em média, em todo o período analisado. Essa proporção é quase quatro vezes inferior à proporção gasta com pagamento de juros da dívida interna em 2019, da ordem de 3,8% do PIB, e é inferior, por exemplo, à proporção dos gastos com o Ministério da Defesa nesse mesmo ano, que representou 1,6% do PIB (tabela 23).

TABELA 23
Participação do GSC&A no PIB¹

Anos	GSC&A (R\$ 1 bilhão)	PIB (R\$ 1 bilhão)	GSCA/PIB (%)
2016	91,20	7.116,89	1,28
2017	86,70	7.031,21	1,23
2018	88,40	7.147,22	1,24
2019	90,70	7.256,93	1,25

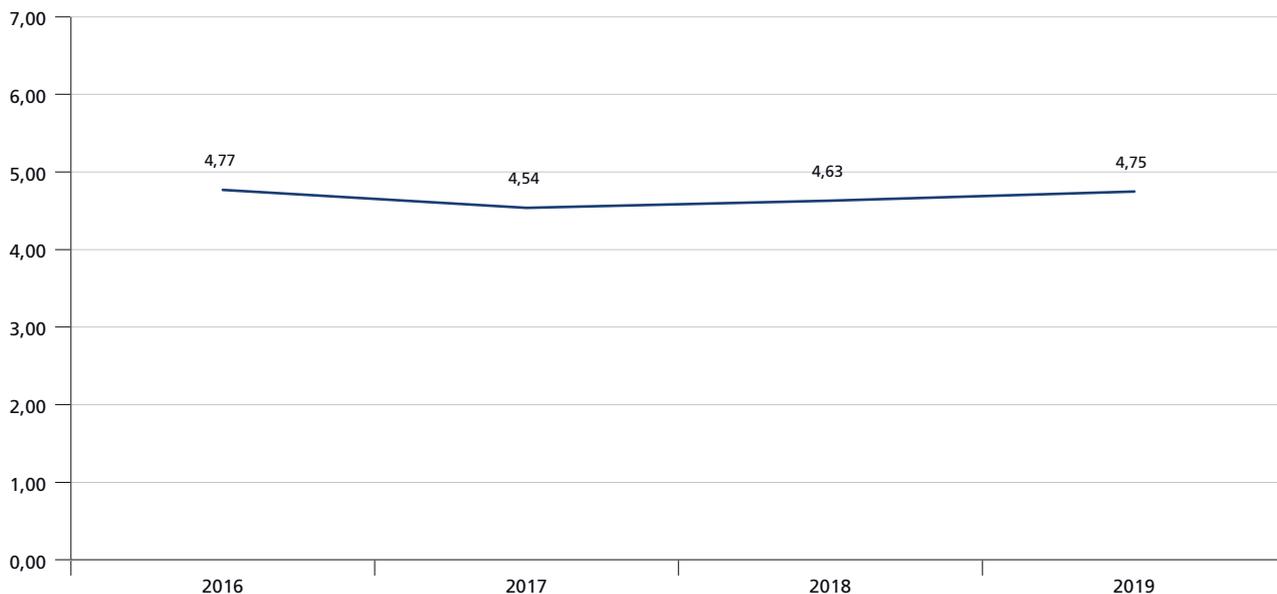
Fonte: Siop/SOF.

Elaboração: Ipea e UNICEF.

Nota: ¹ Valores liquidados em reais a preços constantes de 2019.

O gráfico 2 apresenta o GSC&A *per capita* para o período 2016-2019. Esse indicador procura ilustrar a dimensão da média dos gastos do governo federal com cada criança e adolescente por dia. Foi calculado a partir da divisão do GSC&A, em cada ano, pela população total na idade de 0 a 18 anos incompletos e, posteriormente, esse resultado foi dividido por 365 dias, para chegar no gasto dia/ano.

GRÁFICO 2
GSC&A *per capita* por dia (2016-2019)
(Em R\$)



Fonte: Siop/SOF.

Elaboração: Ipea e UNICEF.

Como se nota, pelas informações do gráfico 2, no período 2016-2019, o governo federal gastou diariamente cerca de R\$ 4,70 por cada criança e adolescente. Para se ter uma melhor dimensão do significado desse valor, propõe-se compará-lo com a linha de pobreza recomendada pelo Banco Mundial para os países de renda média-alta, como é o caso do Brasil, que era de US\$ 3,20 PPC, ou R\$ 12,61, em valores constantes de 2019. Sendo assim, denota-se que o GSC&A em 2019 foi inferior a US\$ 1/dia e quase quatro vezes menor que a linha de pobreza para países com níveis de desenvolvimento semelhantes ao do Brasil.

4.3 GSC&A ampliado e específico

Outra forma importante de analisar o GSC&A é observar de que maneira os gastos alcançam as crianças e os adolescentes. De acordo com a metodologia aplicada, os gastos públicos federais podem alcançar as crianças de forma específica ou ampliada. Os gastos ampliados abrangem as políticas públicas que foram desenhadas para atingir a população em geral ou outros grupos populacionais, cujos benefícios alcançam também crianças e adolescentes, já os gastos específicos agregam todas as políticas, as ações e os programas voltados especificamente para a população de 0 a 18 anos incompletos.

Cerca de 70% dos gastos do governo federal com a população de 0 a 18 anos são ampliados, demonstrando uma preferência governamental em alcançar crianças e adolescentes com políticas amplas de caráter universal ou voltadas para famílias ou grupos mais amplos. Tal preferência não pode ser entendida como ausência de prioridade para a infância, pois apenas uma análise mais aprofundada sobre a qualidade do gasto e sobre o desenho das políticas públicas poderá avaliar se os programas e as ações definidos como gastos ampliados estão respeitando as especificidades das crianças e adolescentes (tabela 24).

TABELA 24
GSC&A por tipo (2016-2019)
(Em %)

Tipo	2016	2017	2018	2019
Ampliado	70,59	68,73	68,89	70,40
Específico	29,41	31,27	31,11	29,60
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Siop/SOF.
Elaboração: Ipea e UNICEF.

4.4 GSC&A e as áreas de políticas públicas

A análise da distribuição do GSC&A de acordo com as áreas de políticas públicas é fundamental para auxiliar a compreensão sobre se as ações governamentais em curso respondem à completude dos direitos da infância ou se há vazios de políticas que demandam a elaboração de novas ações ou a suplementação das existentes. Os dados revelam que, no período 2016-2019, 85% dos gastos sociais com crianças e adolescentes do governo federal concentraram-se nas principais áreas do sistema de proteção social no Brasil: alívio à pobreza e assistência social (34,22%), saúde (28,75%) e educação (22,15%). Na área alívio à pobreza e assistência social, 90% dos gastos foram despendidos no PBF e apenas cerca de 10% nos programas e nas ações do Suas. Visto por outro parâmetro, tem-se que, do total do GSC&A em 2019, apenas 3%, ou R\$ 2,75 bilhões, eram destinados ao Suas, incluindo-se a proteção básica, especialmente o BPC, o Programa Criança Feliz e o funcionamento dos conselhos.

O restante dos gastos, cerca de 15%, apresenta uma distribuição mais pulverizada e fragmentada em seis áreas: administração e pessoal ativo (6,78%),¹⁸ segurança alimentar (4,47%), habitação (3,09%), saneamento (0,26%), proteção dos direitos de crianças e adolescentes (0,23%) e esporte (0,04%). Nota-se que áreas fundamentais para o desenvolvimento integral das crianças e dos adolescentes receberam proporções pouco significativas do orçamento do governo federal entre os anos 2016 e 2019.

TABELA 25
GSC&A por área de políticas públicas (2016-2019)¹

Área	2016	2016 (%)	2017	2017 (%)	2018	2018 (%)	2019	2019 (%)
Alívio à pobreza e assistência social	31.199,87	34,22	29.568,84	34,09	29.693,23	33,57	31.650,31	34,89
Saúde	26.213,05	28,75	25.286,46	29,15	24.991,95	28,26	26.074,41	28,74
Educação	20.194,57	22,15	19.477,09	22,45	20.769,74	23,48	20.346,20	22,43
Administração e pessoal ativo	6.184,12	6,78	6.317,55	7,28	6.362,18	7,19	6.374,16	7,03
Segurança alimentar	4.073,78	4,47	4.261,92	4,91	4.434,83	5,01	4.240,60	4,67

(Continua)

18. Em grande parte também vinculada às grandes áreas de políticas públicas.

Área	2016	2016 (%)	2017	2017 (%)	2018	2018 (%)	2019	2019 (%)
Habitação	2.816,66	3,09	1.301,16	1,50	1.656,65	1,87	1.674,13	1,85
Saneamento	232,54	0,26	288,01	0,33	211,16	0,24	162,22	0,18
Proteção dos direitos de crianças e adolescentes	210,48	0,23	202,92	0,23	184,22	0,21	138,78	0,15
Esporte	36,14	0,04	44,25	0,05	29,19	0,03	19,50	0,02
Total	91.161,23	100,00	86.749,55	100,00	88.449,19	100,00	90.715,53	100,00

Fonte: Siop/SOF.

Elaboração: Ipea e UNICEF.

Nota: ¹ Valores liquidados em milhões de reais a preços constantes de 2019.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas últimas décadas, um número crescente de países empreendeu esforços para medir e monitorar os investimentos em crianças e adolescentes. Embora essas iniciativas tenham começado pela América Latina, os estudos C-PEM passaram também a ser realizados em países de outras regiões, provocados por mobilizações sociais ou mesmo por decisões governamentais internas. Em todos esses casos, o UNICEF buscou advogar pela importância de tais estudos, assim como promoveu, apoiou e, em muitos casos, desenvolveu junto a parceiros, governamentais ou não, ferramentas e metodologias para a medição dos gastos e dos investimentos dirigidos a crianças e adolescentes.

Os países que adotaram a metodologia do C-PEM conseguiram ampliar a transparência dos gastos com crianças e, em alguns casos, aumentaram também o investimento público voltado a essa população. O grande desafio para os países que adotaram tais iniciativas tem sido a institucionalização da ferramenta em seus ciclos orçamentários, transformando-a, de fato, em instrumento útil de monitoramento e priorização do gasto público para a população de crianças e adolescentes, por parte de governos e da sociedade.

A presente metodologia do GSC&A guarda muitas peculiaridades que a diferenciam de outras experiências conhecidas na América Latina e previamente no Brasil, entre as quais as a seguir destacadas.

- 1) O amplo e completo processo de *garimpagem* realizado na execução financeira do OGU, com estudo detalhado e profundo das ações e dos POs, tendo por objetivo identificar todos os programas, as ações e os POs que contribuem para a concretização dos direitos da infância e da adolescência. Para se ter ideia da abrangência e do tamanho do desafio, basta destacar que, para a consecução do trabalho, foram analisadas entre 24,0 e 31,5 mil linhas em cada um dos anos da série histórica considerada, a saber, 2016, 2017, 2018 e 2019.
- 2) A análise dos descritores das ações para saber se seus benefícios contemplavam crianças e adolescentes de forma específica ou ampliada. Ademais, como as ações e os programas podem ter sido extintos, incorporados ou renomeados nas mudanças de um exercício orçamentário para outro, outra difícil tarefa na aplicação desta metodologia foi realizar, anualmente, a compatibilização das ações e dos programas que foram alterados.
- 3) A definição dos ponderadores para a apropriação adequada dos gastos com crianças e adolescentes nos programas, nas ações e nos POs classificados como ampliados. Esse processo foi muito cuidadoso e analisou um significativo conjunto de bases de dados disponíveis, deixando o GSC&A com um grau de precisão bastante relevante, talvez sem paralelo nas experiências internacionais e nacionais prévias.
- 4) A decisão de incluir os gastos com pessoal e gestão, de forma proporcional à importância e à magnitude dos gastos com crianças e adolescentes por área ministerial. Esta também foi uma etapa que envolveu numerosas discussões até se construir ponderadores capazes de captar esses gastos de acordo com a importância da política pública para as crianças e adolescentes.

As informações e os resultados proporcionados por essa metodologia permitem, entre outras análises:

- avaliar o cumprimento do princípio da prioridade absoluta de crianças e adolescentes nas políticas públicas, contemplado na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente;
- conhecer as ações governamentais no campo das políticas públicas da infância e da adolescência;
- conhecer quais áreas de políticas públicas não estão sendo adequadamente contempladas com recursos nos orçamentos governamentais;

- construir agenda pública para atuação dos governos (federal, estaduais e municipais) em apoio a concretização dos direitos das crianças e adolescentes;
- promover ações de incidência pública e fortalecer o processo de articulação entre atores e organizações públicas e privadas engajadas na promoção dos direitos da infância e da adolescência; e
- disponibilizar ferramentas para comunicar e divulgar a magnitude dos gastos sociais com crianças e adolescentes.

A partir deste estudo, espera-se não apenas uma melhor compreensão de como ocorreu o uso dos recursos públicos com as crianças no passado, mas, sobretudo, uma reflexão sobre como tais recursos podem vir a ser estrategicamente planejados e investidos no futuro, de modo a ampliar o bem-estar e a qualidade de vida das crianças e dos adolescentes, de forma contínua e igualitária.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 mar. 1964. Disponível em: <<https://bit.ly/3u86xg0>>. Acesso em: 19 nov. 2019.
- _____. Lei Federal nº 8.069 de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 13563, 16 jul. 1990. Disponível em: <<https://bit.ly/3qnbasi>>.
- _____. Emenda Constitucional nº 65, de 13 de julho 2010. Altera a denominação do capítulo VII do título VIII da Constituição Federal e modifica o seu art. 227, para cuidar dos interesses da juventude. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 jul. 2010.
- _____. **Dados da educação profissional e tecnológica da Plataforma Nilo Peçanha**. Brasília: MEC, 2018.
- _____. **Relatório Anual de Avaliação do PPA: ano-base 2017**. Brasília: MPDG, 2019a. Disponível em: <<https://bit.ly/3ts85Cv>>.
- _____. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público (MCASP)**. Brasília: STN, 2019b.
- _____. **Manual técnico de orçamento do governo federal 2020**. Brasília: ME, 2020.
- _____. **Rede Cegonha**. Brasília: MS, 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3jvh8Iy>>.
- CUMMINS, M. **Child-focused public expenditure measurement: a compendium of country initiatives**. New York: UNICEF, Programme Division, 2016.
- FERNANDES, M. A. C. *et al.* **Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal: 1994-1996**. Brasília: Ipea, 1998a. (Texto para Discussão, n. 547). Disponível em: <<https://bit.ly/3JtN3Jx>>. Acesso em: 21 nov. 2019.
- _____. **Gasto social das três esferas de governo: 1995**. Brasília: Ipea, 1998b. (Texto para Discussão, n. 598). Disponível em: <<https://bit.ly/3qpx4o9>>. Acesso em: 21 nov. 2019.
- FUNDAÇÃO ABRINQ. **De olho no orçamento da criança**. São Paulo: Fundação Abrinq, 2005.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.
- INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Microdados do Censo da Educação Básica**. Brasília: Inep, 2017.
- ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre os Direitos da Criança**. Genebra: AGNU, 1989. Disponível em: <<https://uni.cf/3LZuxtd>>.
- PIOLA, S. *et al.* **Orçamento da criança: metodologia, situação atual e perspectivas para 1996**. Brasília: UNICEF, 1996.
- UNICEF – UNITED NATIONS CHILDREN’S FUND. **Child-focused public expenditure measurement: a compendium of country initiatives**. New York: UNICEF, 2016. Disponível em: <<https://uni.cf/3CZVeL4>>.
- _____. **30 anos da convenção sobre os direitos da criança: avanços e desafios para meninas e meninos no Brasil**. São Paulo: UNICEF, 2019.
- USA – UNITED STATES OF AMERICA. **Tax treatment of employee fringe benefits: written comments and hearings before a task force of the committee on ways and means**. Washington: House of Representatives, Ninety-fifth Congress, Aug. 14/Sept. 22-23, 1978.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<https://bit.ly/3wqJShU>>. Acesso em: 19 nov. 2019.
- _____. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 18055, 20 set. 1990. Disponível em: <<https://bit.ly/3IzPyJ2>>. Acesso em: 19 nov. 2019.
- _____. Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e dá outras providências. Brasília: **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 out. 1991.
- _____. Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Conversão da Medida Provisória nº 2.112-88/2001. Organiza e disciplina os sistemas de planejamento e de orçamento federal, de administração financeira federal, de contabilidade federal e de Controle Interno do Poder Executivo federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 2, 7 fev. 2001. Disponível em: <<https://bit.ly/3uejqFA>>. Acesso em: 20 nov. 2019.
- _____. **Estatuto da Criança e do Adolescente**: 12 anos. Edição Especial – Estatuto da criança e do adolescente, normativas internacionais, Convenções nºs 138 e 182 e Recomendações nºs 146 e 190/OIT, Portaria MTE nº 6/2002. Brasília: SEDH, Conanda, 2002.
- _____. **Manual técnico do orçamento**: edição 2017. Brasília: MPDG, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3ImPJHv>>. Acesso em: 18 nov. 2019.
- _____. **Microdados do Cadastro Único do Governo Federal**. Brasília: MDS, 2017.
- _____. **Estatuto da Criança e do Adolescente**: Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Brasília: MMFDH, Conanda, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3ueDVC6>>.
- _____. **Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor)**. Brasília: Serpro, [s.d.]. Disponível em: <<https://bit.ly/3KWklB8>>. Acesso em: 3 jan. 2020.
- CAPES – COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. **Microdados da Plataforma Sucupira**. Brasília: Capes, 2017.
- FUNDAÇÃO ABRINQ. **Plano Municipal para Infância e Adolescência**: guia para ação passo a passo. 1. ed. São Paulo: Fundação Abrinq, 2011.
- _____. **Cenário da infância e da adolescência no Brasil 2016**. São Paulo: Fundação Abrinq, 2016. 60 p.
- _____. **Guia Programa Prefeito Amigo da Criança 2017-2020**. 1. ed. São Paulo: Fundação Abrinq, 2017. 27 p.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. Rio de Janeiro: IBGE, [s.d.]. Disponível em: <<https://bit.ly/3D1jtby>>.
- SIOP – SISTEMA INTEGRADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. **Manual do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop)**. Brasília: SOF, 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/3yuxD59>>. Acesso em: 20 nov. 2019.
- _____. **SIOPDoc – Ambiente de Documentação On-line**. Brasília: SOF, [s.d.]. Disponível em: <<https://bit.ly/3FdoUp4>>. Acesso em: 3 jan. 2020.
- _____. **Painel do Orçamento Federal**. Brasília: SOF, [s.d.]. Disponível em: <<https://bit.ly/3trTHu3>>. Acesso em: 21 nov. 2019.

EDITORIAL

Chefe do Editorial

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Chefia

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques

Ana Clara Escórcio Xavier

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Brena Rolim Peixoto da Silva (estagiária)

Nayane Santos Rodrigues (estagiária)

Editoração

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danielle de Oliveira Ayres

Danilo Leite de Macedo Tavares

Leonardo Hideki Higa

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL