ÁREA TEMÁTICA: Administração Pública, Governo e Terceiro Setor

CATEGORIA: ENANGRAD PLENO

ENTRE O PLANEJAMENTO E O ORÇAMENTO: ASSIMETRIAS NA AGENDA TRANSVERSAL DA CRIANÇA E ADOLESCENTE (2024-2027)

Resumo

A Agenda Transversal da Criança e Adolescente, incorporada ao PPA 2024-2027, reúne programas e ações de diferentes áreas governamentais. Este artigo analisa sua estrutura nos instrumentos federais de planejamento e orçamento e as assimetrias entre programas, ações, órgãos e recursos. Para tanto, foi realizada pesquisa documental, descritiva e exploratória, com tratamento quantitativo e interpretação qualitativa. A comparação abrange 2024 a 2026, distinguindo valores do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e valores pagos; em 2026, considera-se apenas a previsão. O detalhamento ministerial utiliza os gastos pagos de 2025 classificados como não exclusivos vinculados à Agenda. Dos 41 programas, 31 apresentaram correspondência com ações orçamentárias. Entre os 28 órgãos identificados na integração das bases, 14 aparecem no planejamento e na execução, 6 somente no PPA e 8 apenas no orçamento. Os Ministérios da Saúde e do Desenvolvimento Social concentram 96,69% dos recursos analisados, e o índice de Herfindahl-Hirschman alcança 0,4843. Como conclusão, depreende-se que a Agenda possui maior diversidade programática e institucional do que financeira e enfrenta limitações entre planejamento e orçamento.

Palavras-chave: transversalidade, planejamento governamental, orçamento público, criança e adolescente.

Abstract

The Cross-Cutting Agenda for Children and Adolescents, incorporated into the 2024–2027 Multi-Year Plan (PPA), brings together programs and actions from various government sectors. This article analyzes its structure within federal planning and budgeting instruments, as well as the disparities among programs, actions, agencies, and resources. To this end, a descriptive and exploratory documentary study was conducted, involving both quantitative analysis and qualitative interpretation. The comparison covers the 2024–2026 period, distinguishing between figures from the Annual Budget Bill (PLOA) and actual expenditures; for 2026, only projected figures are considered. The breakdown by ministry utilizes 2025 expenditure data classified as non-exclusive allocations linked to the Agenda. Of the 41 programs, 31 corresponded to specific budget actions. Among the 28 agencies identified through database integration, 14 appear in both planning and execution, 6 appear only in the PPA, and 8 appear only in the budget. The Ministries of Health and Social Development account for 96.69% of the analyzed resources, and the Herfindahl-Hirschman Index stands at 0.4843. The study concludes that the Agenda exhibits greater programmatic and institutional diversity than financial diversity and faces limitations regarding the alignment between planning and budgeting.

Keywords: cross-cutting governance, government planning, public budgeting, child and adolescent.

1. Introdução

A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) consolidaram no ordenamento jurídico brasileiro a doutrina da proteção integral e o reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, destinatários de prioridade absoluta nas ações do Estado, da família e da sociedade (BRASIL, 1988, 1990). Entretanto, a ampliação normativa desses direitos não assegurou sua efetivação de maneira uniforme no território nacional.

A infância e a adolescência continuam profundamente afetadas pela pobreza multidimensional e pelas desigualdades sociais, raciais e territoriais. Em 2023, aproximadamente 28,8 milhões de crianças e adolescentes, equivalentes a 55,9% da população de 0 a 17 anos, viviam com ao menos uma privação de direitos. Outros 9,8 milhões enfrentavam situações de privação extrema (UNICEF, 2025). As violações envolvem, de maneira frequentemente simultânea, renda, alimentação, educação, moradia, água, saneamento, informação e proteção contra as violências.

Esse cenário demonstra que a proteção integral não pode ser promovida por uma única política pública ou pasta governamental. A garantia dos direitos de crianças e adolescentes depende da atuação articulada das políticas de educação, saúde, assistência social, renda, moradia, saneamento, cultura, esporte, lazer, justiça, segurança pública e promoção e defesa de direitos. Além disso, é fundamental que haja coordenação entre União, estados, Distrito Federal e municípios, considerando que parcela expressiva dos serviços é implementada de forma descentralizada.

Diante da natureza multidimensional desse problema público, a Agenda Transversal da Criança e Adolescente foi incorporada ao PPA 2024-2027 para reunir ações dispersas entre programas e órgãos. Sem orçamento vinculado ou estrutura administrativa própria, constitui um recorte do planejamento federal que identifica programas, objetivos, entregas e medidas relacionados aos direitos desse público (BRASIL, 2023). Na formulação original, 41 dos 88 programas finalísticos, distribuídos entre 20 ministérios, foram vinculados à Agenda.

A amplitude formal da Agenda, contudo, não implica orçamento único, execução integrada ou mecanismos uniformes de coordenação. A transversalidade está inscrita no planejamento, enquanto a alocação e a execução permanecem organizadas por órgãos e ações setoriais com capacidades institucionais e financeiras desiguais. Permanece, assim, a questão de quanto essa incorporação se converte em correspondência orçamentária, convergência institucional e distribuição menos concentrada de recursos.

O artigo busca responder como a Agenda Transversal da Criança e Adolescente se estrutura nos instrumentos federais de planejamento e orçamento e quais assimetrias se manifestam entre programas, ações, órgãos e recursos. O objetivo é analisar a relação entre programas e ações orçamentárias, a distribuição ministerial dos recursos e as diferenças entre participação programática, operacional e financeira.

2. Fundamentação Teórica

Na literatura de instrumentos de políticas públicas, existem quatro correntes de análise: instrumentalista, procedimentalista, contingencialista e constitutivista (LINDER; PETERS, 1998).

A corrente instrumentalista é voltada para a capacidade de replicação de um mesmo instrumento em diferentes realidades, produzindo os mesmos resultados. A visão procedimentalista, entretanto, entende que sua aplicação depende do problema e do contexto político. A contingencialista considera as exigências específicas para lidar com determinado problema, enquanto a constitutivista enfatiza a construção subjetiva dos instrumentos.

Sob a ótica de Lascoumes e Le Galès (2007), os instrumentos de políticas públicas não são mecanismos neutros orientados apenas à eficiência. Eles estruturam relações entre atores, distribuem recursos e capacidades, estabelecem incentivos e restrições e definem quais formas de conhecimento e participação serão consideradas legítimas. A sua operacionalização pode, portanto, favorecer determinados atores, limitar a atuação de outros e produzir efeitos simbólicos e políticos ao longo da implementação.

Essa discussão pode ser complementada pela abordagem do desenho de políticas públicas apresentada por Lima, Aguiar e Lui (2022). Segundo os autores, o desenho de uma política pública é composto por problemas, objetivos, instrumentos, grupos de beneficiários e resultados. Entre esses componentes, a relação central ocorre entre os objetivos e os instrumentos, uma vez que os objetivos representam as consequências esperadas da intervenção, enquanto os instrumentos correspondem aos meios utilizados para alcançá-los. A análise do desenho deve observar, portanto, o grau de coerência, congruência e consistência entre seus diferentes componentes (LIMA; AGUIAR; LUI, 2022).

Para compreender a aplicação dessa abordagem à Agenda Transversal da Criança e Adolescente, é necessário considerar a própria concepção de transversalidade. Natalino (2009) ressalta que a transversalidade não deve ser confundida com políticas destinadas exclusivamente a populações vulneráveis, mas compreendida como um princípio estruturante da gestão pública, voltado à integração de políticas e à construção de respostas coletivas para problemas complexos. Nessa perspectiva, a transversalidade não se limita à identificação de um público específico, mas pressupõe a articulação entre diferentes áreas governamentais para enfrentar problemas que ultrapassam os limites das políticas setoriais.

As categorias apresentadas por Lima, Aguiar e Lui (2022) permitem analisar aquilo que está efetivamente presente na base utilizada nesta pesquisa. No caso da Agenda Transversal da Criança e Adolescente, o PPA define os programas e os objetivos; o orçamento materializa as categorias financeiras; as ações orçamentárias indicam os meios de implementação; os ministérios aparecem como responsáveis ou executores; e as classificações utilizadas definem quais gastos serão reconhecidos como integrantes da Agenda.

As classificações utilizadas para definir quais gastos integram a Agenda também devem ser consideradas parte desse desenho. Isso porque essas classificações não apenas organizam as informações, mas determinam quais programas, ações e recursos serão reconhecidos como destinados às crianças e aos adolescentes. Desse modo, podem conferir visibilidade a determinados gastos e deixar outros fora da delimitação da Agenda.

Essa discussão é complementada pela distinção apresentada por Vazquez e Gomes (2012) entre a designação formal de responsabilidades governamentais, denominada pelos autores *policy-making*, e a autonomia efetiva para tomar decisões sobre essas políticas, definida como *policy decision-making.* Os autores argumentam que a coordenação das políticas públicas é mais bem explicada pela presença e pela combinação de regras institucionais que centralizam a autoridade do que pela simples classificação do Estado como federativo ou unitário. Portanto, assumir a execução de uma política não significa, necessariamente, ter autonomia para definir seus objetivos, decidir como os recursos serão utilizados ou escolher as formas de implementação.

Embora essa distinção tenha sido formulada para a análise das relações entre diferentes níveis de governo, ela também oferece uma chave analítica para o exame da Agenda Transversal da Criança e Adolescente no interior do governo federal. A vinculação formal de programas e ações a determinado órgão não assegura, por si só, que esse órgão reconheça sua atuação como parte de uma política voltada às crianças e aos adolescentes. A inclusão na Agenda pode resultar de classificações realizadas no âmbito central do planejamento e do orçamento, sem que essa dimensão transversal esteja plenamente incorporada ao planejamento setorial, aos processos decisórios ou à percepção institucional dos órgãos responsáveis. Desse modo, a responsabilidade formal registrada nos instrumentos de planejamento não corresponde automaticamente à apropriação institucional da Agenda.

A análise do desenho também deve considerar as regras de coordenação existentes no interior do governo federal e as condições institucionais de financiamento das diferentes áreas governamentais. Essas condições são desiguais entre os setores, especialmente porque saúde e educação dispõem de aplicações mínimas constitucionalmente vinculadas, enquanto outras áreas dependem de decisões alocativas realizadas no processo orçamentário.

No que tange a essa repartição, duas áreas tiveram aplicações mínimas de recursos fixadas constitucionalmente: a saúde e a educação. De acordo com o artigo 212, a União deve aplicar, no mínimo, 18% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino. Na saúde, o artigo 198, § 2º, inciso I, estabelece que a União deve aplicar, no mínimo, 15% da receita corrente líquida em ações e serviços públicos de saúde. Esse tratamento, entretanto, não se aplica às demais áreas setoriais, que não dispõem de pisos constitucionais gerais de aplicação de recursos.

O Relatório da Agenda Transversal da Criança e Adolescente de 2025 reconhece que ainda não há registros sistematizados de um orçamento transversal e aponta a busca, pela SEPLAN e pela SOF, de ferramentas para incorporar a organização por grupos populacionais aos instrumentos de planejamento e orçamento.

Com base nesse referencial, a análise é orientada por três expectativas analíticas, sem pretensão de teste causal: (i) a amplitude programática da Agenda tende a ser superior à sua rastreabilidade orçamentária; (ii) a responsabilidade formal e a vinculação das ações à Agenda tendem a apresentar correspondência apenas parcial com sua apropriação pelos órgãos responsáveis; e (iii) a distribuição financeira tende a ser mais concentrada do que a distribuição de programas e ações. Essas expectativas organizam a comparação empírica entre as dimensões programática, operacional e financeira.

3. Metodologia

O estudo adota um desenho documental, observacional, descritivo e exploratório, estruturado como uma série temporal curta dos exercícios de 2024 a 2026, com aprofundamento transversal no exercício de 2025. A comparação temporal descreve a evolução e a composição das categorias de gasto, enquanto o corte de 2025 examina, em maior nível de desagregação, a participação ministerial nas dimensões programática, operacional e financeira. A distinção entre a janela temporal do banco de dados e o ano selecionado para o aprofundamento analítico evita tratar como equivalentes informações disponíveis em diferentes estágios do ciclo orçamentário.

A análise considerou quatro dimensões: a correspondência entre os programas do PPA e as ações orçamentárias; a congruência entre os órgãos formalmente responsáveis pelo planejamento e aqueles identificados como executores; a distribuição dos recursos entre os ministérios; e os efeitos das classificações empregadas para delimitar os gastos integrantes da Agenda. O federalismo foi mobilizado como contexto institucional de financiamento e distribuição de competências, e não como variável independente submetida a teste empírico, pois a base examinada se concentra na estrutura federal de planejamento e orçamento.

A base documental foi constituída por informações oficiais disponibilizadas pelo Governo Federal. Na página de Dados Abertos, foram consultados os dados do PPA 2024-2027 relativos aos programas, objetivos específicos, entregas, medidas institucionais e normativas e órgãos responsáveis vinculados à Agenda Transversal da Criança e Adolescente. Nessa base, a unidade de análise foi o programa–órgão formalmente responsável, identificado prioritariamente pelo código oficial do programa.

Os dados orçamentários foram obtidos no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), por meio do Painel do Orçamento Federal, na seção de Agendas Transversais, selecionando os exercícios de 2024, 2025 e 2026 e o filtro da Agenda Transversal da Criança e Adolescente. A unidade de observação orçamentária correspondeu à combinação ação orçamentária–órgão executor–exercício–categoria de gasto. Foram preservados os códigos dos programas e das ações, as denominações institucionais, a classificação do gasto e o estágio do valor orçamentário utilizado na análise.

A análise foi desenvolvida em três etapas. Na primeira, foram identificados os 41 programas vinculados à Agenda e os respectivos órgãos responsáveis no PPA. A compatibilização utilizou o código do programa como chave primária e a nomenclatura como critério secundário de validação. Nos 7 casos em que os títulos divergiam entre os documentos, foi elaborada uma tabela de correspondência entre o nome registrado na Agenda e o código oficial, de modo a reduzir riscos de perda, duplicidade ou associação indevida.

Na segunda etapa, os registros do PPA foram relacionados às informações orçamentárias do SIOP. Considerou-se identificável a correspondência quando o código oficial do programa permitia localizar ao menos uma ação orçamentária vinculada à base consultada. Dos 41 programas, 31 atenderam a esse critério. Para os outros 10, registrou-se ausência de correspondência orçamentária identificável.

Na terceira etapa, foram descritas as três categorias apresentadas no SIOP: gastos exclusivos, gastos não exclusivos e gastos não exclusivos vinculados às agendas transversais. O levantamento abrangeu 2024 a 2026. Para 2024 e 2025, os valores constantes do Projeto de Lei Orçamentária e os valores pagos foram apresentados separadamente; para 2026, utilizou-se apenas o valor do Projeto de

Lei, uma vez que o exercício ainda estava em andamento. Os montantes foram mantidos em valores nominais. A razão entre valor pago e valor constante na PLOA foi utilizada apenas como comparação descritiva e não como taxa de execução orçamentária, uma vez que o Projeto de Lei não equivale à dotação atualizada do exercício.

O aprofundamento da participação ministerial concentrou-se nos valores pagos de 2025 classificados como gastos não exclusivos vinculados à Agenda Transversal da Criança e Adolescente. A escolha de 2025 decorre de ser o exercício completo mais recente com valores pagos disponíveis em base comparável, enquanto 2026 permanecia incompleto. Trata-se, portanto, de um corte analítico dentro de uma base temporal mais ampla, e não de uma restrição do levantamento aos dados de um único ano.

As três dimensões possuem unidades e denominadores distintos. A participação programática foi calculada pela razão entre o número de programas atribuídos a cada órgão e o total de 41 programas; a participação operacional, pela razão entre as combinações ação–ministério de cada órgão e o total de 113 combinações; e a participação financeira, pela razão entre o valor pago de cada órgão e o total de R$ 407.006.735.753. Como medidas sintéticas de concentração financeira, foram calculados o CR2, correspondente à participação conjunta dos dois órgãos com maior volume de recursos, e o índice de Herfindahl-Hirschman (HHI = Σs_i^2), em que s_i representa a participação de cada órgão no total analisado.

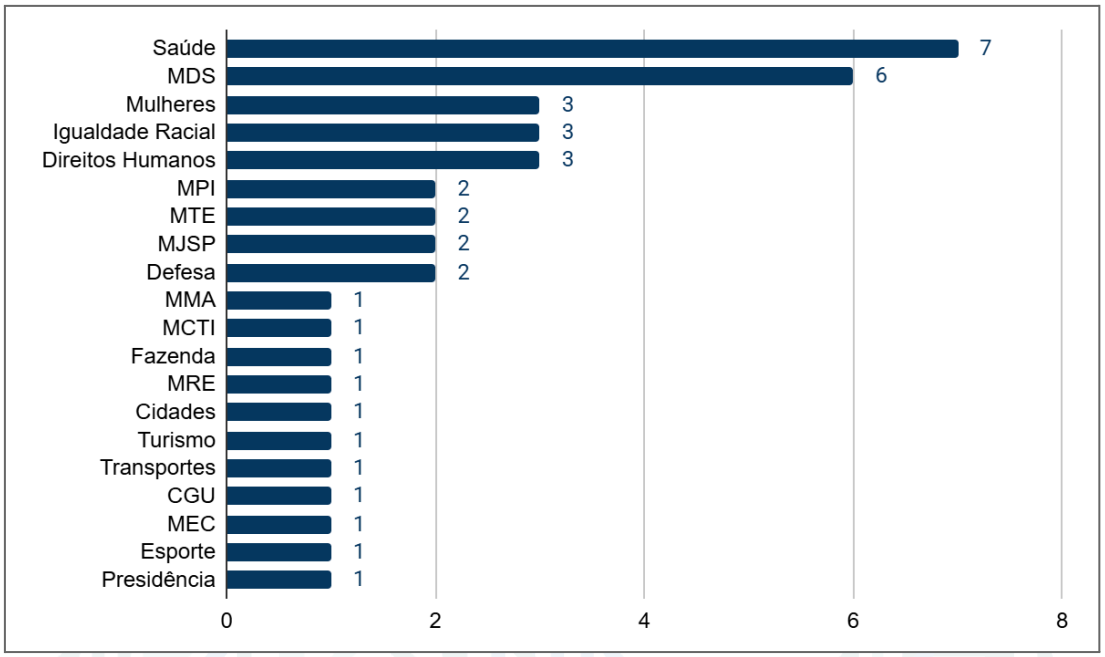
Como triangulação documental, foram encaminhados pedidos de acesso à informação aos 31 ministérios, entre 21 de janeiro e 3 de fevereiro de 2025, sobre políticas com impacto em crianças e adolescentes, vínculo com o PPA, recursos e indicadores. Até 21 de fevereiro, 26 órgãos haviam respondido (83,9%), dos quais 24 apresentaram respostas efetivas (77,4%). As informações foram classificadas segundo reconhecimento da política, vínculo com o PPA, identificação de recursos e existência de indicadores e confrontadas com as bases oficiais. As divergências foram tratadas como evidências qualitativas de reconhecimento e classificação, sem pretensão de representatividade ou causalidade.

4. Análise e Discussão dos Resultados

Dos 41 programas vinculados à Agenda, 31 apresentaram correspondência com ações orçamentárias identificáveis e 10 permaneceram sem vinculação direta nas bases consultadas. Isso não significa ausência de recursos, mas limita a rastreabilidade entre os atributos do planejamento e os instrumentos financeiros, com efeitos sobre a transparência e o acompanhamento da implementação.

O Gráfico 1 distribui os 41 programas segundo o órgão formalmente responsável no PPA e mostra maior presença dos Ministérios da Saúde e do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

Gráfico 1 - Distribuição dos programas segundo o órgão responsável no PPA



Fonte: elaboração própria com base nos dados do PPA 2024-2027.

Essa classificação, entretanto, informa apenas a responsabilidade formal estabelecida no planejamento. As respostas obtidas por meio da Lei de Acesso à Informação revelaram divergências entre os registros do PPA e a forma pela qual os próprios órgãos identificavam sua participação na Agenda. O Ministério das Mulheres, por exemplo, aparece no PPA como responsável por 3 programas vinculados à Agenda, mas informou não possuir programas ou ações próprias direcionadas ao tema, mencionando apenas sua participação em instâncias intersetoriais.

O caso evidencia uma possível incongruência entre a atribuição formal registrada no planejamento e o reconhecimento institucional manifestado pelo próprio órgão. Entretanto, como as respostas à Lei de Acesso à Informação possuem caráter complementar e cobertura parcial, o exemplo não permite estimar a frequência desse tipo de divergência no conjunto dos ministérios. O valor analítico reside em demonstrar que os critérios de pertencimento à Agenda podem não ser reconhecidos de forma uniforme pelas instituições envolvidas.

Essas diferenças produzem efeitos sobre a mensuração orçamentária. As classificações adotadas não apenas organizam os dados, mas determinam quais ações e recursos se tornam visíveis como parte da política voltada às crianças e aos adolescentes. Consequentemente, os valores associados à Agenda não devem ser interpretados como um conjunto homogêneo de despesas destinadas exclusivamente ao público infantojuvenil.

Para compreender a evolução dos recursos relacionados à Agenda Transversal da Criança e Adolescente, é necessário, inicialmente, diferenciar as categorias de gastos apresentadas na Tabela 1.

Tabela 1 - Distribuição dos valores por categoria, estágio orçamentário e exercício

Categoria	PLOA			Valor pago	
	2024	2025	2026	2024	2025
Não exclusivo	R$ 22.760.294.224	R$ 153.626.419	R$ 9.432.903.143	R$ 15.436.879.243	R$ 192.368.232
Exclusivo	R$ 1.393.826.972	R$ 72.627.837.979	R$ 76.177.708.833	R$ 794.155.390	R$ 60.279.567.274
Não exclusivo — Agenda Transversal	R$ 329.990.595.047	R$ 419.698.786.635	R$ 449.954.686.460	R$ 309.079.321.304	R$ 407.006.735.753

Fonte: elaboração própria com base nos dados do SIOP

Os gastos exclusivos correspondem às despesas direcionadas integralmente a esse público. São ações, programas ou iniciativas cuja finalidade e público beneficiário estão diretamente vinculados às crianças e aos adolescentes. Nesses casos, o valor total da despesa pode ser considerado como recurso específico da agenda.

Os gastos não exclusivos, por sua vez, correspondem a políticas públicas que incluem crianças e adolescentes entre seus beneficiários, mas que também atendem outros grupos populacionais. É o caso, por exemplo, de determinadas ações nas áreas de saúde, educação, assistência social, segurança alimentar ou transferência de renda. Nessas situações, apenas uma parcela do recurso pode estar diretamente relacionada ao público infantojuvenil.

Já os gastos não exclusivos vinculados às agendas transversais abrangem ações que se relacionam simultaneamente com diferentes públicos e agendas governamentais. Uma mesma política pode beneficiar crianças e adolescentes, mulheres, pessoas negras, povos indígenas, pessoas com deficiência ou outros grupos sociais. Portanto, esses valores devem ser interpretados com cautela, pois não representam recursos exclusivos da agenda de crianças e adolescentes, mas despesas compartilhadas entre diferentes agendas transversais.

Considerando a soma das três categorias, o montante nominal constante do Projeto de Lei Orçamentária passou de R$ 354,1 bilhões, em 2024, para R$ 492,5 bilhões, em 2025, variação de aproximadamente 39,1%. Para 2026, a previsão alcançou R$ 535,6 bilhões, aumento nominal de cerca de 8,7% em relação a 2025.

A variação mais expressiva ocorreu entre 2024 e 2025. Embora a previsão também tenha aumentado em 2026, a comparação deve ser interpretada de forma descritiva, pois os montantes estão em valores nominais e podem refletir, além de decisões alocativas, alterações de classificação e cobertura da Agenda.

Nos valores pagos, o montante nominal passou de R$ 325,3 bilhões, em 2024, para R$ 467,5 bilhões, em 2025, variação de aproximadamente 43,7%. Em ambos os exercícios, o total pago foi inferior ao valor registrado no respectivo Projeto de Lei Orçamentária.

Em 2024, a razão entre o valor pago e o valor constante do Projeto de Lei foi de aproximadamente 91,9%; em 2025, alcançou 94,9%. Esses percentuais expressam apenas a proximidade aritmética entre duas medidas distintas. Não devem ser interpretados como taxa de execução orçamentária, cuja mensuração

exigiria utilizar como denominador a dotação pertinente ao exercício e explicitar o tratamento de créditos adicionais, contingenciamentos e restos a pagar.

O desenho descritivo não permite atribuir a maior proximidade entre valores pagos e PLOA, nem as mudanças na composição das categorias, a aumento da capacidade de execução ou a outro mecanismo causal. Alterações metodológicas, créditos adicionais, contingenciamentos, restos a pagar e reclassificações constituem hipóteses concorrentes. Entre 2024 e 2025, houve redução dos gastos não exclusivos e expansão dos exclusivos, o que pode refletir tanto crescimento nominal quanto mudanças na identificação e desagregação das despesas.

Para comparar a participação dos ministérios na Agenda, foram consideradas três dimensões: a programática, correspondente ao número de programas atribuídos a cada órgão no PPA; a operacional, referente ao número de combinações entre ações orçamentárias e ministérios executores; e a financeira, definida pela participação de cada órgão no valor pago em 2025 para a categoria de gastos não exclusivos vinculados à Agenda.

Conforme a Tabela 2, os 41 programas vinculados à Agenda estão distribuídos entre 20 órgãos responsáveis no PPA. A base orçamentária reúne 113 combinações entre ações e ministérios, distribuídas entre 22 órgãos executores. A integração das duas bases resultou na identificação de 28 órgãos: 14 aparecem simultaneamente no planejamento e na execução, 6 somente no PPA e 8 apenas na base orçamentária.

Tabela 2 - Participação ministerial nas dimensões programática, operacional e financeira em 2025

Órgão	Programas no PPA	% dos programas	Combinações ação–ministério	% das combinações	Valor pago em 2025 (R$)	% do valor	Situação
Ministério da Saúde	7	17,07 %	28	24,78%	R$ 159.960.163.658	39,30 %	PPA e ações
Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome	6	14,63 %	17	15,04%	R$ 233.578.772.702	57,39 %	PPA e ações
Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania	3	7,32%	3	2,65%	R$ 179.146.097	0,04%	PPA e ações
Ministério da Igualdade Racial	3	7,32%	2	1,77%	R$ 45.188.866	0,01%	PPA e ações
Ministério das Mulheres	3	7,32%	0	0,00%	R$ 0	0,00%	Somente no PPA

Órgão	Programas no PPA	% dos programas	Combinações ação–ministério	% das combinações	Valor pago em 2025 (R$)	% do valor	Situação
Ministério da Justiça e Segurança Pública	2	4,88%	12	10,62%	R$ 1.827.655.197	0,45%	PPA e ações
Ministério do Trabalho e Emprego	2	4,88%	3	2,65%	R$ 71.252.139	0,02%	PPA e ações
Ministério dos Povos Indígenas	2	4,88%	1	0,88%	R$ 11.004.300	0,00%	PPA e ações
Ministério da Defesa	2	4,88%	1	0,88%	R$ 1.677.729	0,00%	PPA e ações
Ministério da Educação	1	2,44%	13	11,50%	R$ 8.264.027.569	2,03%	PPA e ações
Ministério das Cidades	1	2,44%	5	4,42%	R$ 137.820.266	0,03%	PPA e ações
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	1	2,44%	3	2,65%	R$ 1.831.471.299	0,45%	PPA e ações
Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima	1	2,44%	3	2,65%	R$ 179.693.693	0,04%	PPA e ações
Ministério do Esporte	1	2,44%	1	0,88%	R$ 157.272.547	0,04%	PPA e ações
Presidência da República	1	2,44%	1	0,88%	R$ 15.531.246	0,00%	PPA e ações
Controladoria-Geral da União	1	2,44%	0	0,00%	R$ 0	0,00%	Somente no PPA
Ministério da Fazenda	1	2,44%	0	0,00%	R$ 0	0,00%	Somente no PPA
Ministério das Relações Exteriores	1	2,44%	0	0,00%	R$ 0	0,00%	Somente no PPA
Ministério do Turismo	1	2,44%	0	0,00%	R$ 0	0,00%	Somente no PPA
Ministério dos Transportes	1	2,44%	0	0,00%	R$ 0	0,00%	Somente no

Órgão	Programas no PPA	% dos programas	Combinações ação–ministério	% das combinações	Valor pago em 2025 (R$)	% do valor	Situação
							PPA
Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	0	0,00%	7	6,19%	R$ 258.419.408	0,06%	Somente nas ações
Ministério da Cultura	0	0,00%	3	2,65%	R$ 326.125.875	0,08%	Somente nas ações
Ministério do Planejamento e Orçamento	0	0,00%	3	2,65%	R$ 126.512.776	0,03%	Somente nas ações
Ministério da Agricultura e Pecuária	0	0,00%	3	2,65%	R$ 3.707.249	0,00%	Somente nas ações
Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços	0	0,00%	1	0,88%	R$ 12.957.400	0,00%	Somente nas ações
Ministério da Pesca e Aquicultura	0	0,00%	1	0,88%	R$ 12.489.088	0,00%	Somente nas ações
Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	0	0,00%	1	0,88%	R$ 5.846.649	0,00%	Somente nas ações
Ministério das Comunicações	0	0,00%	1	0,88%	R$ 0	0,00%	Somente nas ações
Total	**41**		**113**		**R$ 407.006.735.753**		

Fonte: elaboração própria com base nos dados do PPA 2024-2027 e SIOP

Os Ministérios da Saúde e do Desenvolvimento Social concentram 13 dos 41 programas, 45 das 113 combinações ação-ministério e 96,69% dos R$ 407 bilhões analisados. O Desenvolvimento Social reúne 57,39% dos recursos, sobretudo em políticas de transferência de renda e benefícios sociais, e a Saúde, 39,30%. Em contraste, a Educação representa 2,44% dos programas, 11,50% das combinações e 2,03% dos recursos; Justiça e Segurança Pública responde por 4,88%, 10,62% e 0,45%, respectivamente.

Nos órgãos de promoção e defesa de direitos, Direitos Humanos concentra 0,04% dos recursos e Igualdade Racial, 0,01%; o Ministério das Mulheres aparece apenas

no PPA. Outros 8 órgãos surgem somente na execução orçamentária, entre eles o Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, com sete combinações ação-ministério.

Dos 28 órgãos identificados pela integração das bases, 14 aparecem simultaneamente no planejamento e na execução, 6 somente no PPA e 8 apenas no orçamento. Esses dados evidenciam que a responsabilidade formal registrada no planejamento não corresponde integralmente à estrutura institucional mobilizada na execução.

A distribuição financeira também não acompanha proporcionalmente a quantidade de programas e ações. Embora Saúde e Desenvolvimento Social respondam por 31,71% dos programas e 39,82% das combinações, concentram 96,69% dos recursos, em razão do elevado volume financeiro das políticas de saúde, transferência de renda e benefícios sociais.

A concentração também é confirmada pelas medidas sintéticas: o CR2 alcança 96,69%, e o índice de Herfindahl-Hirschman é de 0,4843, equivalente a 4.842,7 na escala de 0 a 10.000. Esses indicadores resumem a predominância financeira dos dois maiores ministérios, mas não explicam os mecanismos institucionais que produzem essa distribuição.

Os pisos constitucionais ajudam a contextualizar a capacidade financeira da saúde, mas os dados deste estudo não permitem estimar seu efeito causal sobre a concentração observada. O Ministério do Desenvolvimento Social apresenta a maior participação financeira mesmo sem dispor de piso constitucional, enquanto a Educação, apesar da vinculação mínima de recursos, representa 2,03% dos valores classificados na Agenda. O contraste reforça que a concentração resulta da composição específica das políticas incluídas na classificação analisada, e não apenas das regras constitucionais de financiamento.

Desta forma, a transversalidade amplia a presença do tema no planejamento, mas os recursos permanecem concentrados em poucas políticas e ministérios. A Agenda apresenta maior diversidade programática e institucional do que financeira.

5. Conclusão e Contribuições

O estudo analisou como a Agenda Transversal da Criança e Adolescente se estrutura no planejamento e no orçamento federal, distinguindo participação programática, operacional e financeira.

Os resultados indicam que a transversalidade foi incorporada de forma ampla ao planejamento federal, mas não se reproduz de maneira equivalente no orçamento. Dos 41 programas vinculados à Agenda, 31 apresentaram correspondência com ações orçamentárias identificáveis, enquanto, para os demais, não foi possível estabelecer uma vinculação direta a partir das classificações disponíveis. Essa limitação reduz a rastreabilidade entre planejamento e financiamento e dificulta o acompanhamento da implementação.

Também foi identificada correspondência parcial entre responsabilidade formal e execução. Dos 28 órgãos encontrados na integração das bases, 14 aparecem simultaneamente no PPA e no orçamento, 6 somente no planejamento e 8 apenas na execução. Isso demonstra que a estrutura institucional mobilizada pelas ações é mais ampla do que aquela representada pelos órgãos formalmente responsáveis pelos programas.

A principal assimetria encontra-se na dimensão financeira. Saúde e Desenvolvimento Social concentram 96,69% dos recursos analisados, embora representem 31,71% dos programas e 39,82% das combinações entre ações e

ministérios. A Agenda apresenta, portanto, maior diversidade programática e institucional do que financeira, com forte concentração em políticas de saúde, transferência de renda e benefícios sociais.

As categorias analíticas mobilizadas no referencial teórico permitem interpretar essas assimetrias. A literatura sobre instrumentos de políticas públicas demonstra que o PPA, o orçamento, as ações orçamentárias e as classificações do SIOP não são apenas recursos técnicos de organização das informações. Esses instrumentos também estruturam a ação governamental, distribuem recursos e capacidades e definem quais programas, ações e despesas se tornam visíveis como integrantes da Agenda. A dificuldade de relacionar parte dos programas às ações orçamentárias pode ser compreendida, assim, não somente como uma limitação das bases, mas como uma característica do próprio desenho institucional da Agenda.

A abordagem do desenho de políticas públicas também permite observar problemas de coerência e congruência entre objetivos, instrumentos e recursos. Embora a Agenda apresente ampla inserção programática e envolva diferentes setores governamentais, essa abrangência não se traduz de forma equivalente nos meios orçamentários identificáveis. Da mesma forma, a concepção de transversalidade adotada no artigo indica que a inclusão de programas e órgãos no planejamento não assegura, por si só, articulação institucional ou integração da execução. A transversalidade aparece consolidada como princípio do planejamento, mas sua operacionalização permanece condicionada pelas estruturas, competências e recursos das diferentes políticas setoriais.

A literatura sobre federalismo e coordenação reforça essa interpretação ao distinguir a responsabilidade formal pela política da capacidade efetiva de decidir sobre seus objetivos, recursos e formas de implementação. A presença de um órgão no PPA não significa necessariamente que ele reconheça sua atuação como parte da Agenda ou que participe da execução e do financiamento na mesma proporção. Além disso, as diferentes condições institucionais de financiamento das políticas setoriais contribuem para que os órgãos disponham de capacidades desiguais de participação. Essas condições ajudam a contextualizar a concentração encontrada, embora os dados não permitam atribuí-la a um único mecanismo ou estabelecer uma explicação causal.

A análise temporal apontou crescimento dos valores associados à Agenda, mas as mudanças expressivas entre as categorias de gastos limitam comparações diretas entre os exercícios. Parte das variações pode decorrer de alterações nos critérios de identificação e classificação das despesas. Sob a perspectiva dos instrumentos de políticas públicas, esse resultado reforça que as classificações orçamentárias não são neutras, pois definem quais ações e recursos se tornam visíveis como integrantes da Agenda.

A principal contribuição do estudo consiste em demonstrar que a transversalidade não deve ser avaliada apenas pela quantidade de programas ou órgãos formalmente vinculados, mas, sobretudo, pela sua correspondência entre objetivos, instrumentos, atores responsáveis e recursos, bem como as diferenças entre presença programática, participação operacional e capacidade financeira. A distinção entre centralidade programática, participação operacional e concentração financeira, combinada ao CR2 e ao índice de Herfindahl-Hirschman, oferece uma estratégia analítica replicável para examinar a distância entre planejamento e orçamento em outras agendas transversais.

As limitações incluem a dependência das classificações do SIOP, a impossibilidade de isolar a parcela destinada ao público infantojuvenil nas ações não

exclusivas, o uso de valores nominais, a não equivalência entre PLOA e execução, os dados incompletos de 2026, o corte ministerial em 2025, a cobertura parcial das respostas à Lei de Acesso à Informação e a ausência de identificação causal. Os resultados devem, portanto, ser interpretados como evidências descritivas de arquitetura, rastreabilidade e concentração, e não como avaliação de efetividade ou impacto.

Pesquisas futuras podem acompanhar todo o ciclo do PPA 2024-2027, incorporar dotações atualizadas e valores empenhados e liquidados, examinar transferências e execução subnacional e comparar experiências internacionais de orçamento transversal.

Referências

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 jul. 2026.

BRASIL. Lei 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*: seção 1, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069compilado.htm. Acesso em: 26 jul. 2026.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Edição extra. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 26 jul. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 11 jan. 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14802.htm. Acesso em: 26 jul. 2026.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria Nacional de Planejamento. *Agenda Transversal da Criança e Adolescente: PPA 2024–2027*. Brasília, DF: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2023. 108 p. Série Planejamento Nacional. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/arquivos/relatorios-planejamento-nacional/agenda-transversal-criancas-e-adolescentes-ppa-2024-27.pdf. Acesso em: 26 jul. 2026.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. *Relatório Agenda Transversal Criança Adolescente: ano-base 2024*. Brasília, DF: SOF/MPO, 2025. 122 p. Disponível em:

https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/agendas-transversais-e-multisetoriais/criancas-e-adolescentes-2025. Acesso em: 26 jul. 2026.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. *Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal — SIOP: acesso público*. Brasília, DF: Ministério do Planejamento e Orçamento, [s. d.]. Base de dados. Disponível em: https://www1.siop.planejamento.gov.br/acessopublico/. Acesso em: 26 jul. 2026.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). *Pobreza multidimensional na infância e adolescência no Brasil: 2017 a 2023*. Brasília, DF: UNICEF Brasil, 2025. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/32741/file/relatorio-pobreza-multidimensional-infantil.pdf.pdf. Acesso em: 26 jul. 2026.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. Introduction: understanding public policy through its instruments: from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*, [s. l.], v. 20, n. 1, p. 1–21, 2007. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x.

LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa de; LUI, Lizandro. Desenho de políticas públicas e instrumentos de implementação. In: BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt (org.). *Abordagens contemporâneas para a análise de políticas públicas*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022. p. 235–272.

LINDER, Stephen H.; PETERS, B. Guy. The study of policy instruments: four schools of thought. In: PETERS, B. Guy; VAN NISPEN, Frans K. M. (org.). *Public policy instruments: evaluating the tools of public administration*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 1998. p. 33–45.

NATALINO, Marco Antonio Carvalho. Avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para minorias. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília, DF: Ipea, 2009. v. 3, cap. 29, p. 779–795. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/1ba145da-065c-4746-854a-73b39a568d03/full. Acesso em: 26 jul. 2026.

VAZQUEZ, Daniel; GOMES, Sandra. As relações verticais na federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia. In: ARRETCHE, Marta. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012. p. 145–171.