Gasto Social com Crianças e Adolescentes no Orçamento Federal 2019 » 2024

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

unicef para cada criança

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF)
Youssouf Abdel-Jelil – *Representante do UNICEF no Brasil*
Layla Saad – *Representante adjunta para Programas do UNICEF no Brasil*
Liliana Chopitea – *Chefe de Políticas Sociais*
Mariia Matsepa – *Chefe de Planejamento, Monitoramento e Avaliação*
Sonia Yeo – *Chefe de Comunicação e Advocacy*

NÚCLEO EDITORIAL DO UNICEF

Liliana Chopitea – *Chefe de Políticas Sociais*
Mariia Matsepa – *Chefe de Planejamento, Monitoramento e Avaliação*
Santiago Varella – *Especialista em Políticas Sociais*
Vinícius dos Santos Pereira Reis – *Oficial de Políticas Sociais*
José Gilberto Boari – *Oficial de Monitoramento e Avaliação*
Bruno Viecelli – *Especialista de Comunicação*

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA)
Luciana Mendes Santos Servo – *Presidenta do Ipea*
Letícia Bartholo de Oliveira e Silva – *Diretora de Estudos e Políticas Sociais - DISOC*
Joana Simões de Melo Costa – *Coordenadora-Geral de Estudos e Políticas Sociais - DISOC*
Gisele Amaral de Souza – *Coordenadora-Geral de Imprensa e Comunicação Social*

NÚCLEO EDITORIAL DO IPEA
Enid Rocha Andrade da Silva – *Técnica de Planejamento e Pesquisa - DISOC*
José Aparecido Carlos Ribeiro – *Técnico de Planejamento e Pesquisa – DISOC*

ELABORAÇÃO
Emmanuel Antunes Ferreira – *UNV Especialista em Economia e Dados do UNICEF no Brasil*
Enid Rocha Andrade da Silva – *Técnica de Planejamento e Pesquisa – DISOC do Ipea*
Vinícius dos Santos Pereira Reis – *Oficial de Políticas Sociais do UNICEF no Brasil*

PROJETO GRÁFICO, CAPA E DIAGRAMAÇÃO
Gustavo Alencar

FOTO DE CAPA – ©UNICEF/BRZ/Diego Souza

unicef.org.br
facebook.com/unicefbrasil
twitter.com/unicefbrasil
Instagram.com/unicefbrasil

Junho, 2025

Sumário

APRESENTAÇÃO 4

INTRODUÇÃO 5

CONTEXTO MACROECONÔMICO E SOCIAL 6
Cenário Macroeconômico 7
Cenário Social 10

ANÁLISE DO GSCA 2019-24 12
Visão Geral da Série Histórica 13
Por Área de Política Pública 18
Por Órgãos Executores 24
Por Transferências Federais 26
Por Grupo de Despesa 28
Impacto Específico da COVID-19 30

MENSAGENS-CHAVE E RECOMENDAÇÕES 34

REFERÊNCIAS 36

Apresentação

Assegurar os direitos das crianças e adolescentes é não só uma obrigação constitucional do Estado brasileiro, expressa no art. 227 da Constituição Federal (CF), como um compromisso com o presente e o futuro do país. Garantir o acesso de cada criança à educação de qualidade, saúde, saneamento, moradia digna, água potável, proteção social, proteção contra a violência, cultura e oportunidades para se desenvolver não é uma tarefa simples, e por isso pede uma abordagem transversal, com políticas públicas integradas, eficazes, sustentáveis e adequadamente financiadas.

É por essa razão que monitorar os recursos públicos alocados para políticas que beneficiem as crianças e adolescentes é fundamental. Saber quanto e como é feito o investimento na infância e adolescência é essencial para orientar decisões orçamentárias que sejam mais equitativas, para fortalecer a transparência pública e para garantir a efetividade dos direitos de cada criança e cada adolescente - previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (CDC), da qual o Brasil é signatário.

O presente estudo foi construído a partir de uma metodologia inovadora desenvolvida pelo **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)** e o **Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)**, para gerar evidências qualificadas sobre a alocação de recursos públicos voltados à população que tem entre 0 a 17 anos.

Desde que criamos essa metodologia, em 2018, ela foi continuamente aprimorada, considerando as mudanças e melhorias nas gestões governamentais e nos processos de planejamento do Governo Federal. Aos poucos, seu escopo e alcance foram ampliados, passando da aplicação exclusiva ao orçamento federal para virar uma ferramenta que apoia também o monitoramento dos orçamentos estaduais e municipais.

Os resultados desses esforços, como você poderá conferir nesta publicação, oferecem uma visão abrangente de como evoluiu o gasto social com crianças e adolescentes (GSCA) ao longo de seis anos, entre 2019 e 2024: um período marcado por crises sanitárias, restrições fiscais e ajustes institucionais, além de outros desafios e oportunidades.

Nesse intervalo, observou-se um crescimento oscilante da participação do GSCA no Orçamento Geral da União (OGU), passando de 3,36% em 2019 para 4,91% em 2024, com destaque para o aumento dos gastos nas áreas de Alívio à Pobreza e Educação. Dentre as rubricas orçamentárias que compõem o GSCA, os gastos específicos variaram entre 15% e 30% do total, refletindo a maior concentração de recursos no gasto ampliado.

Esperamos que essa visão sirva de insumo para o processo orçamentário brasileiro e apoie o fortalecimento do debate público, orientando políticas mais justas, equitativas e efetivas para todas as crianças e todos os adolescentes do Brasil.

Boa leitura!

Luciana Mendes Santos Servo

Presidenta

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada • Ipea

Youssouf Abdel-Jelil

Representante

Fundo das Nações Unidas para a Infância no Brasil • UNICEF

Introdução

As decisões tomadas pelos governos sobre o financiamento de políticas e serviços têm implicações profundas para crianças e adolescentes. Recursos insuficientes, mal direcionados ou mal geridos comprometem o acesso — especialmente das mais vulneráveis — a serviços e programas essenciais que garantam sua sobrevivência, desenvolvimento, aprendizagem, proteção contra a violência e a exploração, vida em ambientes seguros e oportunidades equitativas ao longo da vida.

Nesse contexto, o Artigo 4º da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (1989) orienta os Estados a investir nos direitos das crianças "até o máximo de seus recursos disponíveis". Complementando esse princípio, o Comentário Geral nº 19, que trata da orçamentação pública para a realização dos direitos da criança, reforça a necessidade de processos orçamentários abertos, inclusivos e sujeitos à prestação de contas. O documento também afirma que os Estados não devem discriminar nenhuma criança por meio da alocação de recursos e ressalta a importância de garantir, de forma sistemática, a sua participação nas decisões orçamentárias que lhes dizem respeito.

No Brasil, o Artigo 227 da Constituição Federal assegura prioridade absoluta às crianças e adolescentes, o que implica atenção preferencial nas políticas públicas e nos investimentos estatais. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), de 1990, reforça esse princípio ao determinar a destinação privilegiada de recursos para esse público, vinculando legalmente os entes federativos à sua efetivação[1].

Com base nesses marcos legais, esta análise apresenta um panorama dos gastos orçamentários destinados a crianças e adolescentes no período de 2019 a 2024. O estudo examina o desempenho macroeconômico do período, bem como a composição e a alocação de recursos para áreas prioritárias, como alívio à pobreza e assistência social, educação, esporte, habitação, proteção e defesa dos direitos das crianças e adolescentes, saneamento, saúde e segurança alimentar, além da administração de pessoal ativo.

O objetivo é simplificar informações complexas sobre a macroeconomia e o orçamento público, destacando seu impacto na implementação dos direitos de crianças e adolescentes no Brasil, além de oferecer recomendações para aprimorar os investimentos e a eficiência dos gastos públicos voltados ao bem-estar dessa população.

Para isso, o estudo utiliza a metodologia do Gasto Social com Crianças e Adolescentes (GSCA)[1], desenvolvida em parceria entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Essa abordagem permite identificar os gastos sociais direcionados a crianças e adolescentes no Orçamento Geral da União (OGU) e classificar as rubricas orçamentárias com base no grau de especificidade das políticas, programas e iniciativas públicas.

As rubricas são categorizadas em específicas, quando destinadas exclusivamente a crianças e adolescentes, e ampliadas, quando apenas parte dos beneficiários tem menos de 18 anos. Para as ações classificadas como ampliadas, os valores são ajustados com base em indicadores (ponderadores) que permitem estimar o montante efetivamente destinado às crianças e adolescentes.

A medição do GSCA fornece informações essenciais para compreender a estrutura dos gastos públicos no Brasil, identificar os setores prioritários na alocação orçamentária e dimensionar os investimentos voltados à garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

[1] Lei nº 8.069/1990 Art. 4º, ECA, parágrafo único, alínea d

CONTEXTO MACROECONÔMICO E SOCIAL

UNICEF/BRZ/Aiécio Cezar

Cenário Macroeconômico

A economia brasileira manteve-se em trajetória de recuperação após enfrentar um período de retração entre 2014 e 2019, quando o crescimento real médio do Produto Interno Bruto (PIB) foi de -0,3%, e os impactos severos da pandemia de covid-19, que resultaram em uma queda de 3,3% no PIB real em 2020. O PIB cresceu 3,4% em 2024, após altas de 2,9% em 2023, 3,0% em 2022 e de 4,8% em 2021, impulsionado pelo aumento contínuo do consumo das famílias, pelo desempenho do setor agropecuário e por um cenário externo favorável às exportações. Por sua vez, a despesa de consumo das famílias avançou 4,8% em 2024, após crescimento de 3,1% em 2023, impulsionada pela massa salarial real, pelo arrefecimento da inflação e pelos programas governamentais de transferência de renda.

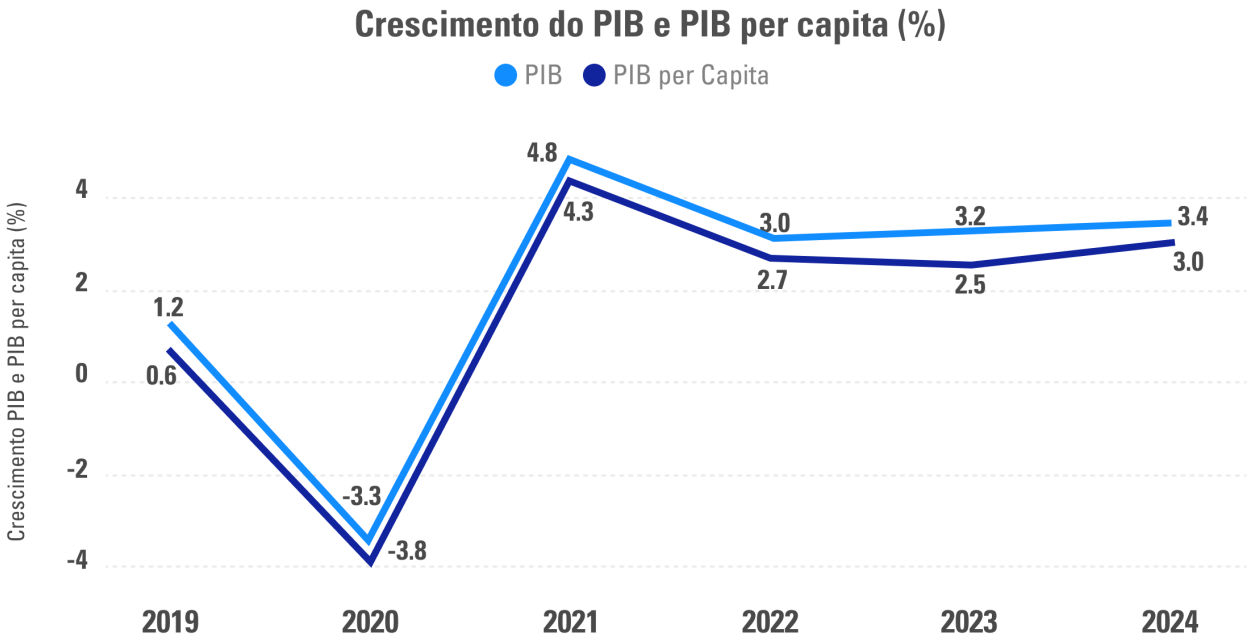

Figura 1: Crescimento do PIB e PIB per capita (%)
Fontes: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Sistema de Contas Nacionais Trimestrais.
World Bank. (2025). GDP per capita growth (annual %)

As projeções para 2024 refletem a contínua expansão da atividade econômica brasileira, com mercado de trabalho aquecido e nível de ocupação em alta. Em 2021, o desemprego superou 14%, mas encerrou o terceiro trimestre de 2024 em 6,5%, patamar historicamente baixo. Da mesma maneira, a renda familiar cresce de forma robusta desde o início da recuperação pós-covid-19, o que pode ser atribuído à dinâmica do mercado de trabalho e à ampliação de benefícios sociais.

A inflação ao consumidor desacelerou para 4,83% em 2024, após atingir 10,06% em 2021 e 5,78% em 2022. Contudo, ela voltou a subir no terceiro trimestre de 2024 impulsionada sobretudo pelos preços de alimentos, especialmente a carne bovina. Em novembro, a variação dos preços de alimentos acumulou 8,41%, em doze meses, com pressões adicionais vinda do café, do óleo de soja e de outros alimentos industrializados, influenciados pela desvalorização cambial.

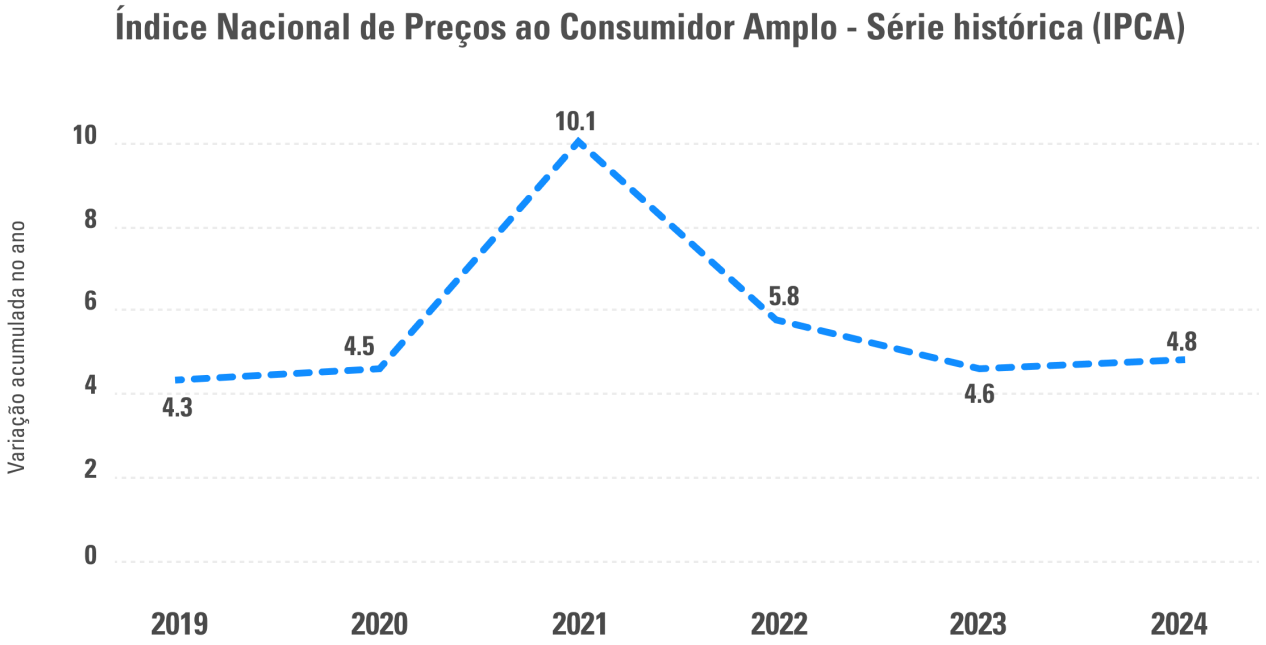

Figura 2: Variação acumulada do IPCA
Fonte: IBGE – Contas Nacionais Anuais

No âmbito das contas públicas, após atingir 86,9% do PIB em 2020, a dívida pública recuou para 74,3% do PIB em 2023, resultado das melhorias no saldo fiscal primário e da recuperação da atividade econômica. Apesar disso, o Brasil ainda apresenta uma razão dívida/PIB superior à de economias semelhantes. Em 2024, a meta de resultado primário do Governo Central foi cumprida, com um déficit primário menor que o de 2023, embora as projeções indiquem uma trajetória crescente da dívida.

Diante desse cenário, o governo anunciou ao final de 2024 um pacote de contenção de despesas com o objetivo de reduzir os gastos públicos e promover o equilíbrio fiscal, garantindo a sustentabilidade do novo arcabouço fiscal[2]. Estimando uma economia total de aproximadamente R$ 70 bilhões entre 2025 e 2026, destaca-se, entre as medidas propostas, a limitação do aumento real do salário-mínimo, restringindo os reajustes a uma variação real entre 0,6% e 2,5% ao ano. Essa mudança impacta diretamente as despesas previdenciárias e assistenciais, uma vez que benefícios como aposentadorias e o Benefício de Prestação Continuada (BPC)[3] estão vinculados ao valor do salário-mínimo.

Outra medida importante é a reestruturação do Abono Salarial[4], que passará a seguir novos critérios de elegibilidade. Com isso, até 2035, apenas trabalhadores com renda de até um salário-mínimo e meio terão direito ao benefício. Paralelamente, o governo propôs regras mais rigorosas para a concessão de benefícios sociais, com uma previsão de economia de R$ 5 bilhões até 2026, o que pode restringir o acesso de determinados grupos a programas de assistência social. Por fim, em relação às despesas discricionárias, as emendas parlamentares também sofreram ajustes, com um corte estimado de R$ 14,4 bilhões nos próximos dois anos.

Embora essas medidas visem a consolidação fiscal e o controle da trajetória da dívida pública, é essencial avaliar seus efeitos sobre a população mais vulnerável. A limitação do crescimento do salário-mínimo e as restrições ao acesso a benefícios sociais podem comprometer o poder de compra das famílias de baixa renda, com possíveis repercussões sobre o consumo e a atividade econômica. A implementação dessas medidas e seus efeitos sobre a proteção social dependerão, em grande parte, de como serão operacionalizadas no orçamento público.

[2] O novo arcabouço fiscal determina que o crescimento real das despesas seja limitado a 70% do crescimento da receita, a um patamar sempre entre 0,6% e 2,5% acima da inflação.

[3] O BPC é um benefício concedido a pessoas com deficiência e idosos com mais de 65 anos de baixa renda.

[4] O Abono Salarial é um benefício pago pelo governo a empregadores formais de baixa renda (até dois salários mínimos).

INDICADORES MACROECONÔMICOS	2019	2020	2021	2022	2023	2024
PIB a preços de mercado (R$ - bilhões)	7.389,13	7.609,60	9.012,14	10.079,68	10.943,34	11.744,7
Crescimento do PIB (%)	1,22	-3,27	4,76	3,01	3,24	3,4
PIB per capita (R$)	35.566,77	36.380,83	42.893,72	47.802,02	50.193,72	55.247,4
IPCA (%)	4,31	4,52	10,06	5,79	4,62	4,83
Receita Primária Total (% do PIB)	20,7	19,3	21,7	23,1	21,6	23,7
Despesa Primária Total (% do PIB)	18,3	25,6	18,1	18,0	19,6	24,7
Dívida Bruta do Governo Geral (% do PIB)	74,4	88,6	80,3	74,1	73,8	76,1
Exportação (R$ - bilhões)	1.043,56	1.252,05	1.722,17	1.978,72	1.966,45	2.115,77
Importação (R$ - bilhões)	1.091,18	1.206,01	1.671,47	1.933,82	1.717,77	2.057,27
Consumo das Famílias (R$ - bilhões)	4.813,58	4.805,00	5.530,57	6.356,66	6.886,03	7.489,88

Quadro 1: Indicadores Macroeconômicos
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE, Banco Central do Brasil e Tesouro Nacional Transparente

Cenário Social

Segundo os dados do Censo 2022, a população brasileira é de aproximadamente 203 milhões de pessoas, com predominância de mulheres (51,5%). A maioria da população se autodeclara preta ou parda (55,5%, sendo 10,2% pretos e 45,3% pardos). O Brasil possui cerca de 48,7 milhões de crianças e adolescentes, representando 24% da população total. Embora ainda representem um contingente expressivo, observa-se uma tendência de queda na proporção de crianças e adolescentes na população total, em razão do envelhecimento demográfico. Esse cenário torna ainda mais estratégico investir nessa faixa etária, que terá a responsabilidade de sustentar o país nas próximas décadas.

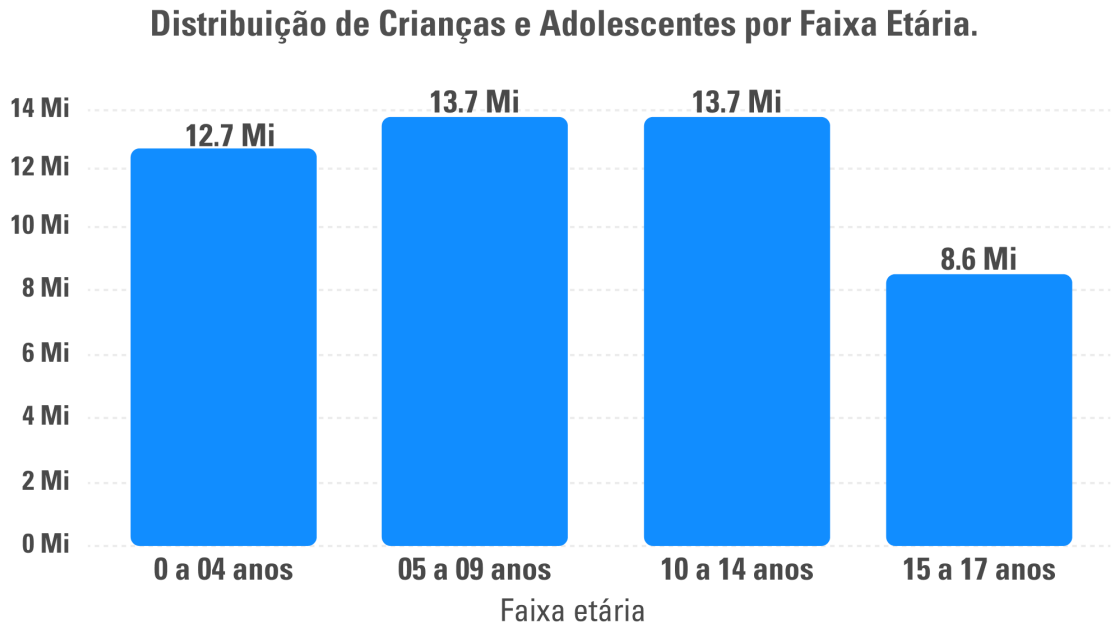

Figura 3: Crianças e Adolescentes por faixa etária
Fonte: Censo 2022

Nas últimas décadas, o País tem avançado de forma significativa na universalização da educação, sendo dever do Estado assegurar o acesso à Educação Básica para todas as crianças e adolescentes de 0 a 17 anos. No entanto, profundas desigualdades persistem e dificultam o acesso equitativo a uma educação de qualidade, afetando especialmente estudantes pretos e pardos, indígenas, quilombolas, com deficiência, e residentes em áreas rurais.

De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, em 2023, a taxa de escolarização foi de 92,9% para crianças de 4 a 5 anos, 99,4% para a faixa etária de 5 a 14 anos e 91,9% para adolescentes de 15 a 17 anos. Já o índice de crianças matriculadas em creches é de apenas 38,7%, bem abaixo da meta de 50% estabelecida pelo Plano Nacional de Educação (PNE) para o final de 2024[5]. Esse déficit reflete desafios enfrentados pelos municípios na oferta de vagas e na garantia de acesso efetivo às creches.

[5] Com duração prevista de dez anos, o atual PNE, cuja vigência se encerraria em 2024, foi prorrogado até dezembro de 2025. Fonte: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/02/04/novo-plano-nacional-de-educacao-sera-foco-do-senado-em-2025

Dados do Censo Demográfico de 2022 mostram que aproximadamente 7% da população com 15 anos ou mais permanece não alfabetizada (IBGE, 2022), isto é não sabe ler nem escrever um texto simples. Enquanto as pessoas de cor ou raça branca e amarela tiveram as menores taxas de analfabetismo, 4,3% e 2,5% respectivamente, as pessoas de cor ou raça preta, parda e indígena tiveram taxas de 10.1%, 8,8% e 16,1%, respectivamente. Entre os adolescentes e jovens de 15 a 29 anos, o analfabetismo funcional apresentou um ligeiro aumento, passando de 14% em 2018 para 16% em 2024[6].

O Cadastro Único (CadÚnico), que identifica e caracteriza famílias de baixa renda no país, aponta que 1,9 milhão de famílias vivem em situação de pobreza, mesmo recebendo o benefício do Programa Bolsa Família (PBF). Outras 14,9 milhões são classificadas como de baixa renda, e 2,8 milhões possuem renda per capita superior a meio salário-mínimo. No total, essas famílias abrigam 32,4 milhões de crianças e adolescentes, cuja distribuição por faixa de renda está representada na Figura 4.[7]

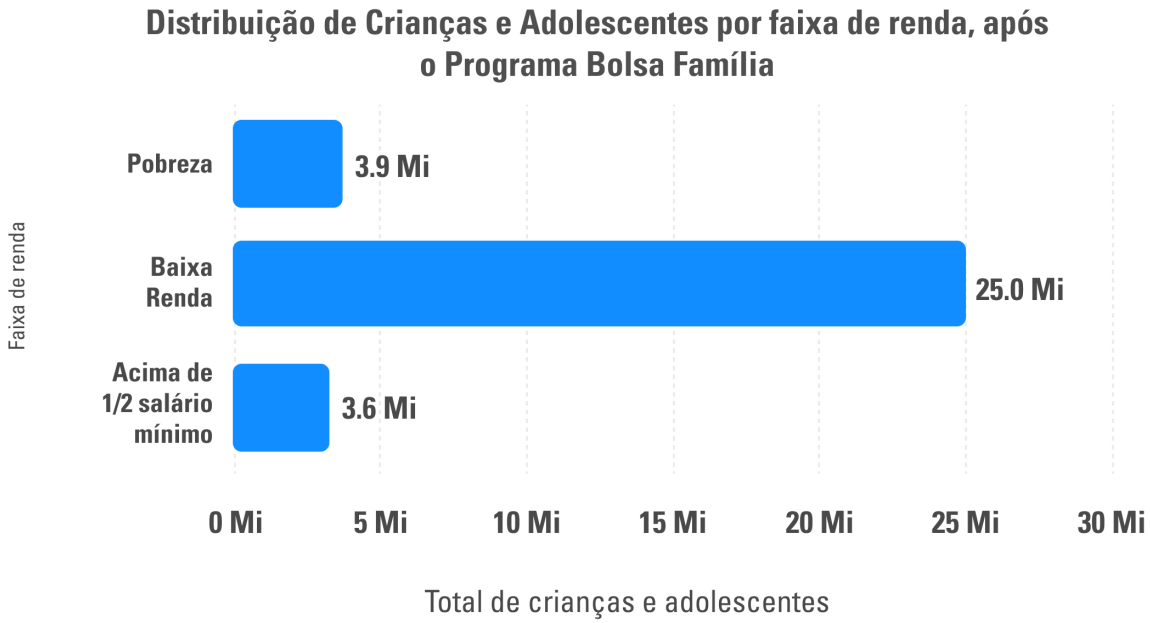

Figura 4: Distribuição de Crianças e Adolescentes por faixa de renda, após o Programa Bolsa Família
Fonte: Observatório do Cadastro Único

O estudo *"Pobreza Multidimensional na Infância e Adolescência no Brasil - 2017 a 2023"*, publicado pelo UNICEF em 2025, evidencia que a pobreza infantil vai além da insuficiência de renda, afetando o acesso de crianças a direitos fundamentais em diferentes dimensões. Em 2023, a pobreza multidimensional atingiu 55,9% das crianças e adolescentes, o equivalente a 28,8 milhões de indivíduos. Embora tenha havido uma redução em relação aos anos anteriores, o progresso tem sido lento e desigual entre os estados. Um dos aspectos mais alarmantes apontados no estudo é que cerca de 30% das crianças de 7 e 8 anos ainda não estavam alfabetizadas em 2023. Além disso, a pesquisa revela que 38% das crianças viviam sem acesso adequado a saneamento, enquanto 5,4% enfrentavam privações ao direito de acesso à água.

[6] "Analfabetismo funcional não apresenta melhora e alcança 29% dos brasileiros, mesmo patamar de 2018, aponta novo levantamento do Inaf" Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/analfabetismo-funcional-nao-apresenta-melhora-e-alcanca-29-por-cento-dos-brasileiros-mesmo-patamar-de-2018-aponta-novo-levantamento-do-inaf

[7] Neste contexto, o termo "baixa renda" é utilizado em sentido ampliado, abrangendo todas as famílias inscritas no CadÚnico) — não apenas aquelas em situação de pobreza ou com renda per capita de até meio salário mínimo, mas também aquelas com rendimentos acima desse limite que, por se encontrarem em situação de vulnerabilidade social, continuam registradas e elegíveis para políticas públicas de proteção social.

ANÁLISE DO GSCA 2019-24

UNICEF/BRZ/Manuela Cavadas

Visão Geral da Série Histórica

Para a análise do GSCA do Governo Federal no período de 2019 a 2024, os valores foram atualizados com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de dezembro de 2024, calculado pelo IBGE.

A gestão orçamentária nessa série histórica foi marcada pela execução dos Plano Plurianuais (PPA) 2020-2023 e 2024-2027, que resultaram na extinção, substituição e criação de ações orçamentárias ao longo do período. No primeiro ano do PPA 2020-2023, 41 ações foram extintas ou substituídas e 30 novas foram criadas. Já no início do PPA 2024-2027, 30 ações foram extintas ou substituídas e 50 novas foram criadas. A Figura 5 ilustra essa evolução, destacando que a maior extinção ou substituição de ações ocorreu entre 2019 e 2020, enquanto o maior incremento de novas ações relacionadas ao gasto com crianças e adolescentes foi registrado entre 2023 e 2024.

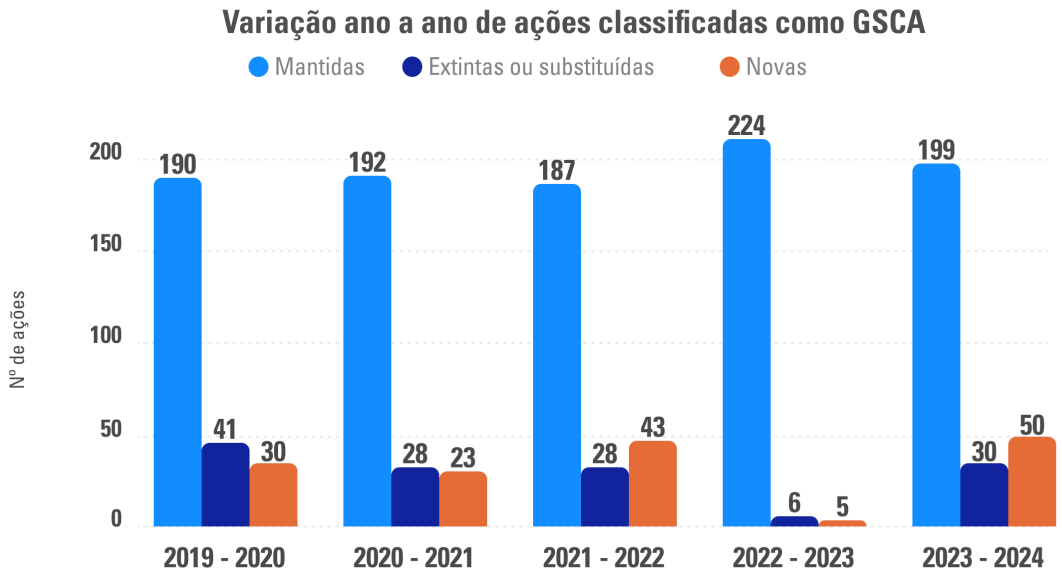

Figura 5: Variação de ações ano-a-ano
Fonte: SIOP

A pandemia de covid-19 impactou significativamente o orçamento federal, levando à criação de novas ações, como o Auxílio Emergencial de Proteção Social a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade Devido à Pandemia (00S4). Dada a relevância desses gastos, a seção 4 apresentará uma análise detalhada das ações associadas à crise sanitária.

A Figura 6 ilustra a evolução do GSCA entre 2019 e 2024, considerando seus valores deflacionados. O período foi marcado por um expressivo aumento entre 2019 e 2020, impulsionado pelo Auxílio Emergencial, que destinou R$ 98,3 bilhões ao público-alvo. Em 2021, os valores do Auxílio foram reduzidos para R$ 18,8 bilhões, fazendo com que o GSCA retornasse a níveis próximos aos de 2019. Nos anos seguintes, houve um crescimento gradual do GSCA até 2023, impulsionado pela expansão do PBF e do Novo Fundeb[8]. No entanto, em 2024, o GSCA apresentou uma retração de 5,75% (R$ 15 bilhões) em relação ao ano anterior, devido principalmente à menor execução orçamentária em áreas importante, como a Saúde, conforme será detalhado adiante.

[8] Previsto no art. 212-A da Constituição Federal e regulamentado pela Lei 14.113 de 2020, o Novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Novo Fundeb) é o principal instrumento de financiamento da educação básica no Brasil, sendo responsável por mais de 60% da totalidade dos recursos de que os estados e os municípios possuem para investir no setor (Ministério da Educação, 2021).

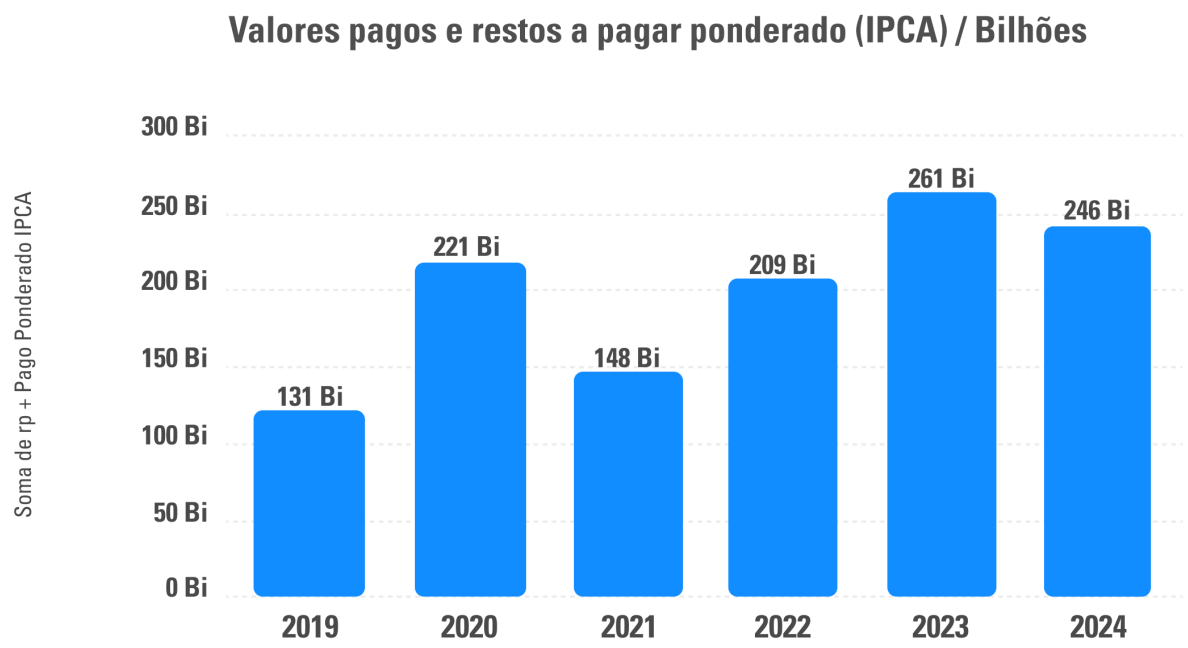

Figura 6: Valores pagos e restos a pagar ponderado (IPCA) / Bilhões
Fonte: SIOP

A Figura 7 apresenta os mesmos valores do gráfico anterior, mas sem o ajuste pela inflação, permitindo a análise da variação nominal dos gastos destinados a crianças e adolescentes. Em termos nominais, o maior aumento ocorreu entre 2021 e 2022, com um crescimento de R$ 65 bilhões. Ademais, observa-se maior estabilidade entre 2023 e 2024, com uma diferença de R$ 4 bilhões no período.

A análise dos valores nominais permite observar o comportamento bruto dos gastos ao longo do tempo, sem o ajuste pela inflação, o que é útil para compreender a dinâmica orçamentária sob a ótica da execução financeira, da elaboração de leis orçamentárias e da comparação entre valores autorizados e pagos. Além disso, os valores nominais são frequentemente utilizados em comunicações institucionais e debates políticos, sendo o formato mais comum de apresentação de dados orçamentários ao público e aos tomadores de decisão.

Figura 7: Valores pagos e restos a pagar ponderado / Bilhões
Fonte: SIOP

Outra métrica importante para o GSCA é a taxa de execução, que representa a razão entre o valor pago, somado a 'restos a pagar', e o valor autorizado, ambos ponderados para crianças e adolescentes. Essa taxa é representada na Figura 8 e se manteve acima de 90% em todos os anos analisados, com exceção de 2020 (83,4%). Observa-se, no entanto, uma redução entre 2023 e 2024, passando de 99,5% para 93,2%, o que pode explicar a queda no valor efetivamente pago, incluindo os restos a pagar, nesse intervalo.

Essa interpretação é reforçada pela comparação dos valores autorizados para os dois anos, que se mantiveram próximos em termos deflacionados: R$ 270,1 bilhões em 2024 e R$ 269,4 bilhões em 2023. A redução na taxa de execução pode estar associada a diferentes fatores, como contingenciamentos orçamentários, ajustes fiscais ao longo do exercício ou desafios operacionais relacionados à complexidade de execução de determinadas políticas públicas.

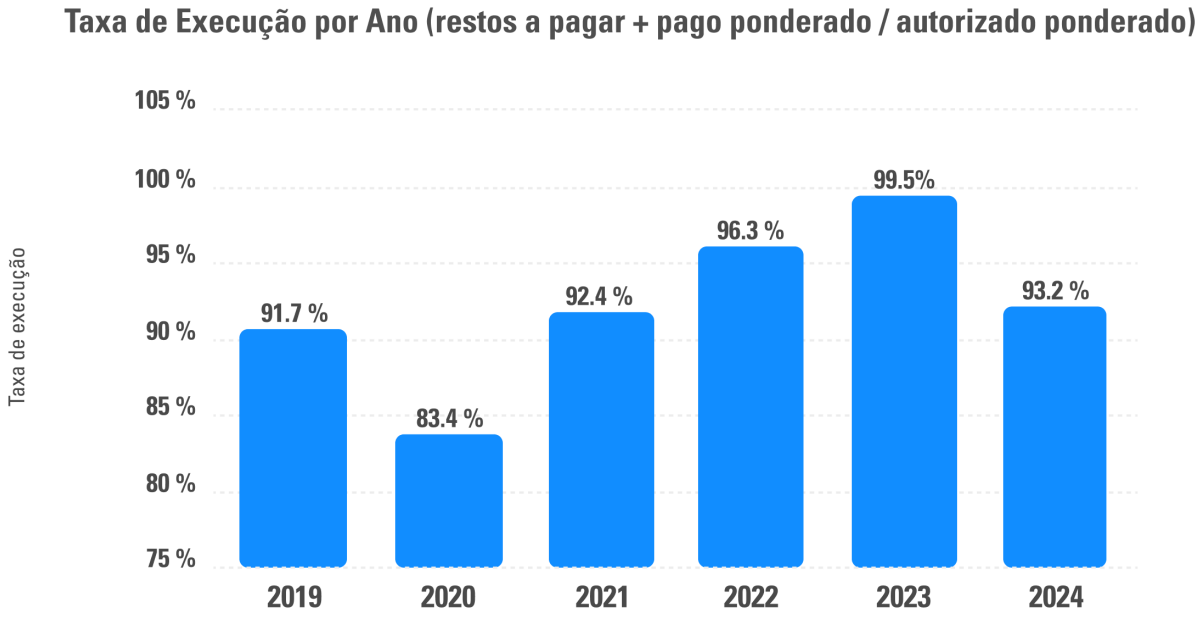

Figura 8: Taxa de Execução por Ano (Restos a Pagar + Pago Ponderado IPCA / Autorizado Ponderado IPCA)
Fonte: SIOP

Apesar do crescimento nos últimos anos em relação a 2019 e 2021, os recursos destinados a crianças e adolescentes ainda representam uma parcela modesta do PIB e do OGU. A Figura 9 apresenta esses percentuais, destacando-se a redução da participação do GSCA no orçamento, que passou de 5,3% em 2023 para 4,9% em 2024, contrastando com o período de crescimento observado entre 2021 e 2023, tanto em relação ao PIB quanto ao OGU.

Essa queda proporcional em 2024 ocorre mesmo diante de valores autorizados elevados, o que sugere efeitos diretos de restrições na execução orçamentária, como contingenciamentos e bloqueios de recursos, e possíveis impactos de uma política fiscal mais restritiva no contexto do novo arcabouço. Mesmo nos anos de maior crescimento, como 2023, os percentuais do GSCA permanecem abaixo de 2,5% do PIB, o que evidencia a necessidade de ampliar e consolidar os investimentos voltados à infância e adolescência como prioridade estrutural do orçamento federal.

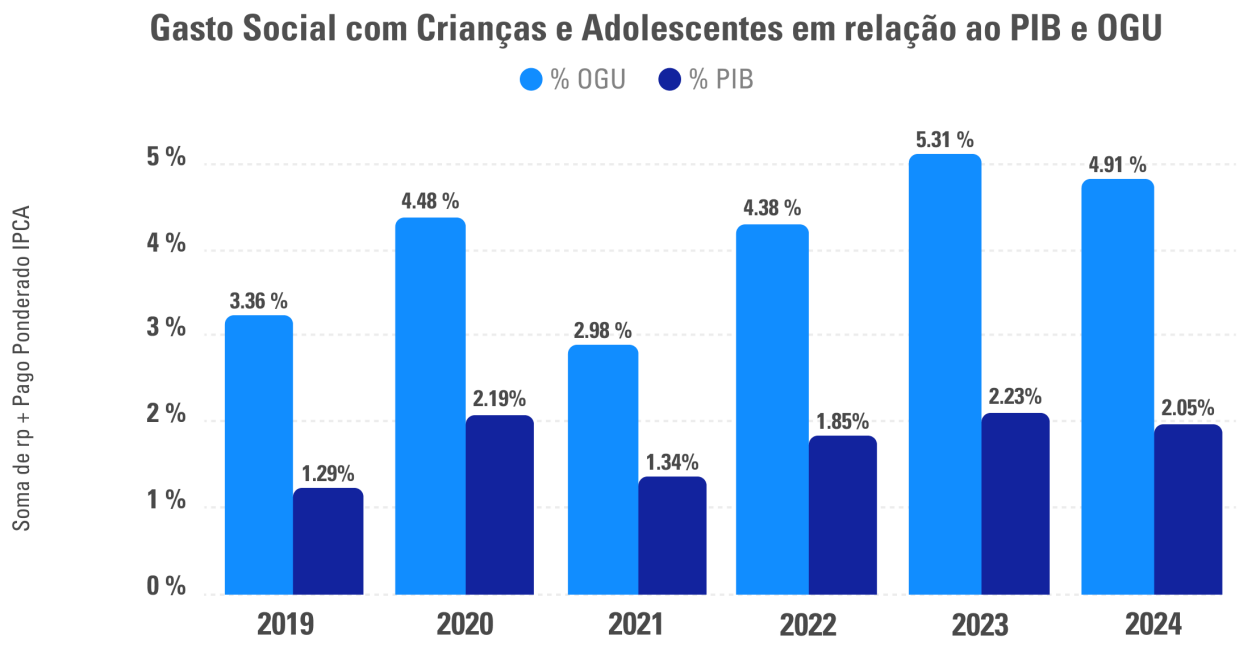

Figura 9: Gasto com Crianças e Adolescentes em relação ao PIB e OGU
Fonte: SIOP e IBGE

Quanto à classificação das rubricas orçamentárias que compõem o GSCA, a Figura 10 mostra que, ao longo do período analisado, os gastos específicos variaram entre 15% e 30% do total. Em 2020, essa participação atingiu seu nível mais baixo, representando apenas 15%, refletindo a maior concentração de recursos no gasto ampliado[9].

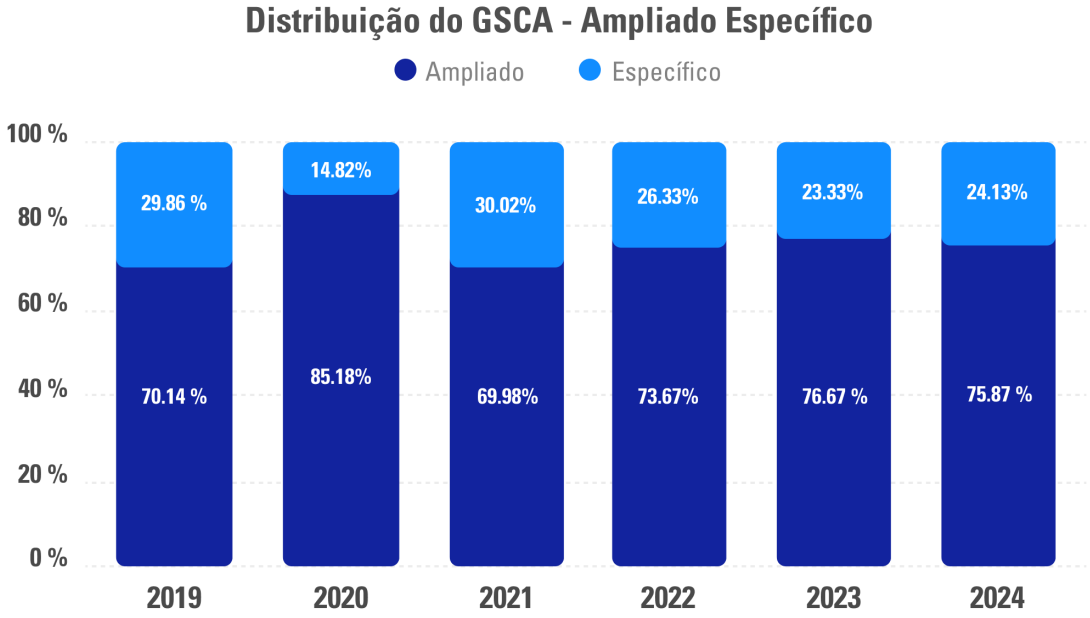

Figura 10: Distribuição do gasto ampliado e específico
Fonte: SIOP

[9] Os gastos específicos referem-se a ações destinadas exclusivamente a crianças e adolescentes — como, por exemplo, educação infantil e atendimento materno-infantil. Já os gastos ampliados correspondem a ações que, embora beneficiem crianças e adolescentes, também atendem outros grupos populacionais. Exemplos incluem programas de transferência de renda e iniciativas de acesso à água e ao saneamento. No caso dos gastos específicos, todo o valor da despesa deve ser considerado no cálculo do GSCA, uma vez que essas políticas são integralmente voltadas para o público infantojuvenil. Para os gastos ampliados, no entanto, é necessário aplicar indicadores que permitam estimar a proporção da despesa destinada diretamente a crianças e adolescentes, dado que essas ações têm um público-alvo mais abrangente.

Embora tenha perdido participação em relação ao gasto ampliado, o gasto específico cresceu entre 2020 e 2023, passando de R$ 33 bilhões em 2020 para R$ 61 bilhões em 2023. A queda observada entre 2019 e 2020 deve-se, principalmente, à redução de R$ 4,77 bilhões na ação 0E36 (Complementação da União no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb). Por outro lado, o crescimento nos anos seguintes foi impulsionado pela ação 00SB (Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Novo Fundeb), que totalizou R$ 23 bilhões em 2021, aumentando para R$ 36,1 bilhões em 2022 e R$ 39,4 bilhões em 2023.

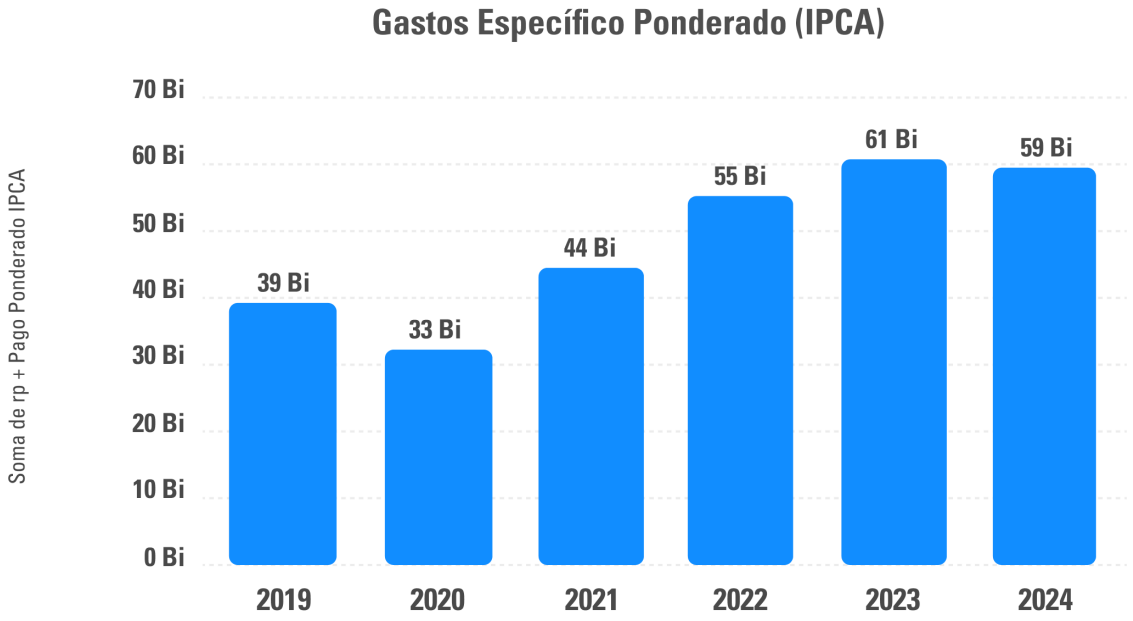

Figura 11: Gasto Específico Ponderado (IPCA)
Fonte: SIOP

A análise da distribuição do gasto específico por área de política pública (Figura 12) revela que a Educação é a principal categoria, registrando sua menor participação em 2020 (68%) e a maior em 2022 (84,9%). Além da Educação, os gastos específicos também se concentram, principalmente, em Segurança Alimentar e Administração e Pessoal Ativo.

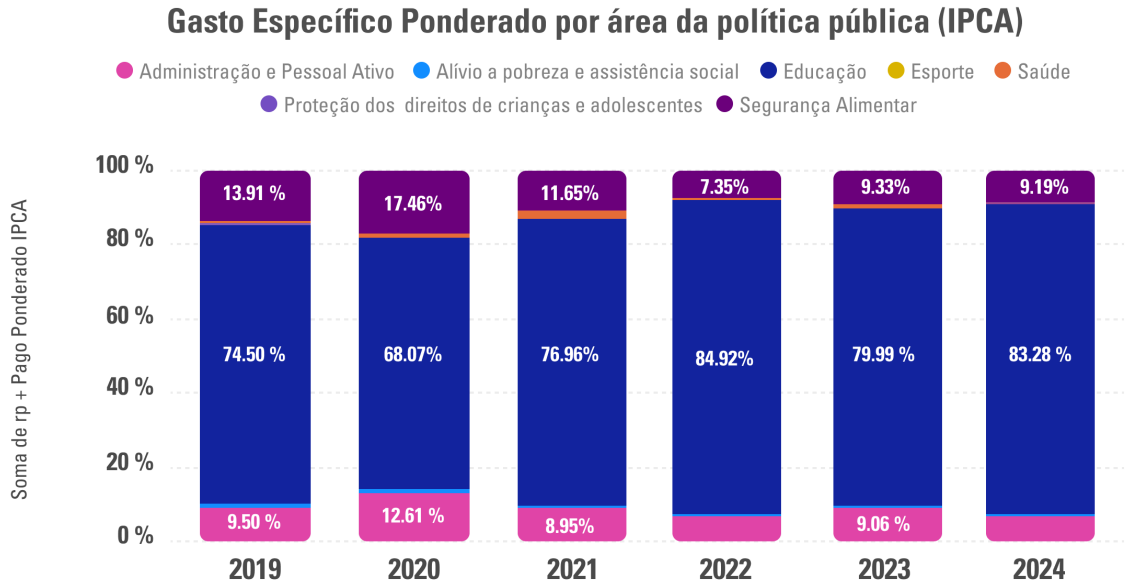

Figura 12: Distribuição do gasto específico por área da política pública
Fonte: SIOP

Por Área de Política Pública

Para analisar o GSCA por área de política pública, as categorias podem ser agrupadas com base na diferença de valores. O primeiro grupo, que concentra o maior volume de recursos, inclui Alívio à Pobreza e Assistência Social, Educação, Saúde e Segurança Alimentar. Já o segundo grupo abrange áreas com menor participação orçamentária, como Esporte, Habitação, Proteção dos Direitos de Crianças e Adolescentes e Saneamento.

Entre as áreas de maior orçamento, destacadas na Figura 13, o maior volume de recursos foi direcionado a Alívio à Pobreza e Assistência Social, que registrou um expressivo crescimento entre 2021 e 2023, passando de R$ 54 bilhões para R$ 159 bilhões. Outra mudança relevante ocorreu entre Saúde e Educação: em 2022, a Educação ultrapassou a Saúde como a segunda área de maior gasto, impulsionada por um aumento de R$ 14 bilhões, enquanto o investimento em Saúde teve uma redução de R$ 10 bilhões no mesmo período.

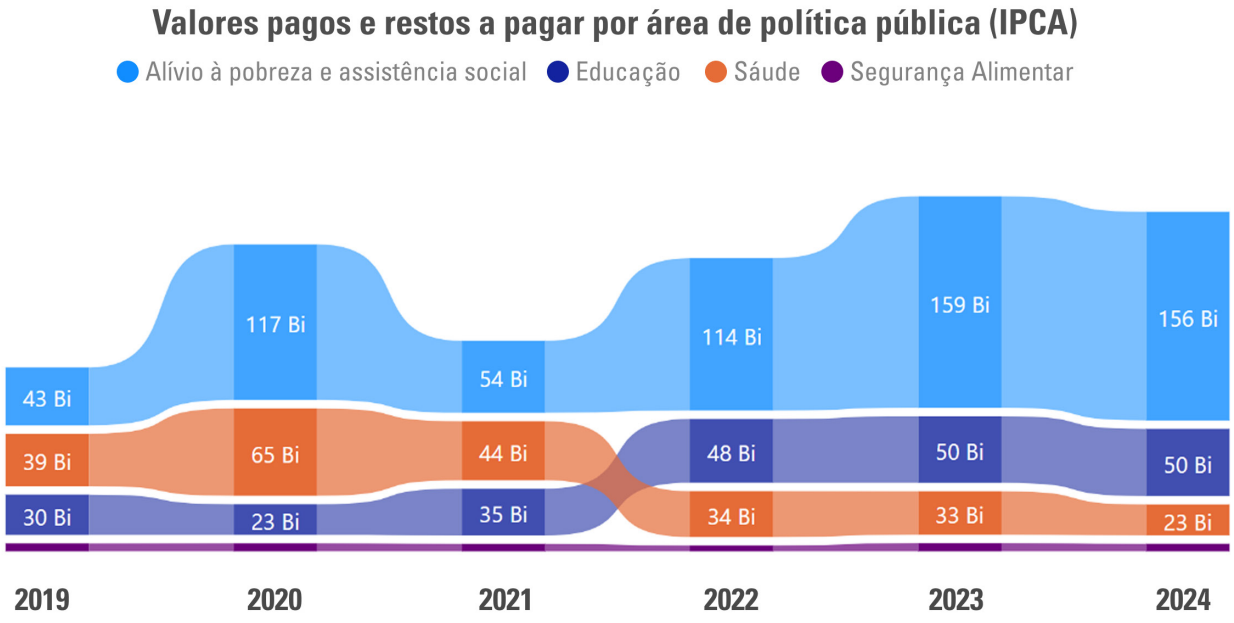

Figura 13: Valores pagos e restos a pagar por área de política pública
Fonte: SIOP

No segundo grupo, o principal destaque é Habitação, que apresentou uma queda entre 2019 e 2022, seguida por um crescimento nos anos seguintes. A principal ação dessa área, 00AF - Transferência ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), representava 78% do gasto com habitação em 2019, aumentando para mais de 90% em 2023 e 2024. Outro ponto relevante é o setor de Esportes, que registrou uma redução significativa, caindo de R$ 80,7 milhões em 2023 para apenas R$ 400,4 mil em 2024.

Embora essas áreas representem uma fração menor do gasto total, é importante destacar que políticas como Esporte, Habitação, Saneamento, Proteção de Direitos e Cultura têm papel estratégico no desenvolvimento integral de crianças e adolescentes. São essas políticas que ampliam as condições de bem-estar, convivência comunitária, acesso ao território e oportunidades de participação social e cultural. Portanto, o menor volume de recursos observado nessas áreas pode indicar uma lacuna na abordagem intersetorial da política pública para crianças e adolescentes.

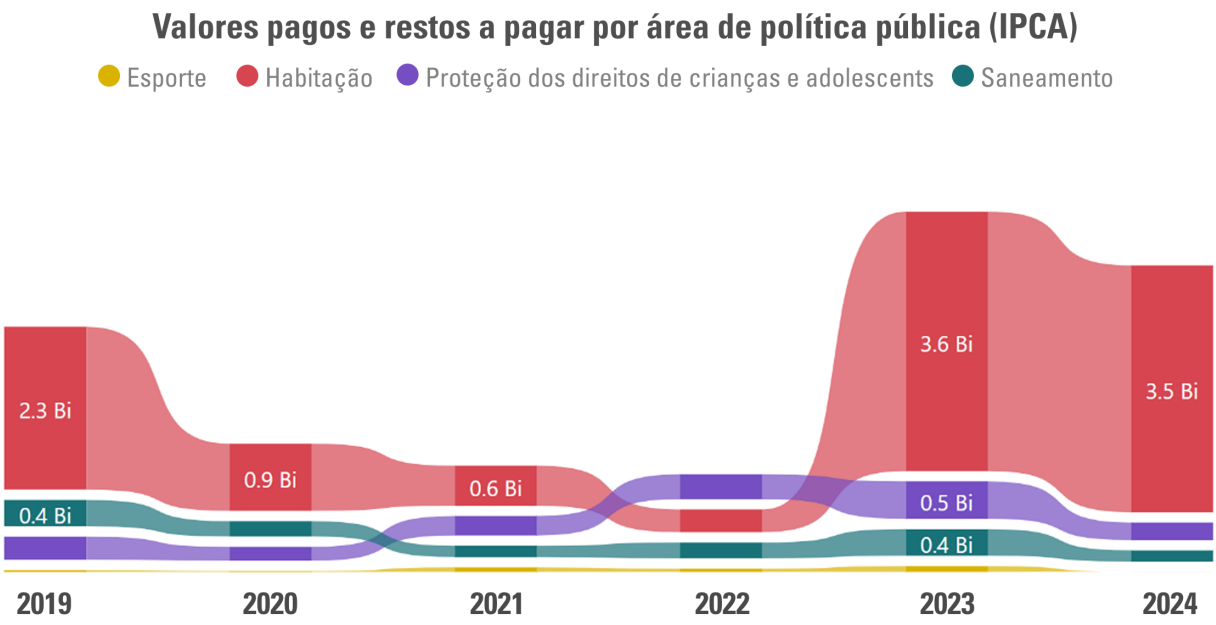

Figura 14: Valores pagos e restos a pagar por área de política pública
Fonte: SIOP

Para uma compreensão mais detalhada das variações nos valores, a análise aprofunda-se nas três áreas com maior volume de recursos no GSCA: Alívio à Pobreza e Assistência Social, Educação e Saúde. Para uma visualização mais clara, são consideradas apenas as ações que, em algum ano, registraram valores acima de R$ 500 milhões.

O Quadro 2 destaca as principais ações da área de **Alívio à Pobreza e Assistência Social**, enquanto a Figura 15 ilustra a evolução desses valores ao longo dos anos.

Código da Ação	Descrição da Ação
8442	Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836 de 2004)
21DV	Auxílio Gás dos Brasileiros
21DP	Transferência de Renda para Pagamento dos Benefícios e Auxílios do Programa Auxílio Brasil
21C2	Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda
219G	Estruturação da Rede de Serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)
219E	Ações de Proteção Social Básica
00SI	Auxílio Emergencial 2021 para o Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus (covid-19)
00S4	Auxílio Emergencial de Proteção Social a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade Devido à Pandemia da covid-19
00IN	Pagamento de Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa com Deficiência e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) à Pessoa com Invalidez

Quadro 2: Principais ações orçamentárias em Alívio à Pobreza e Assistência Social

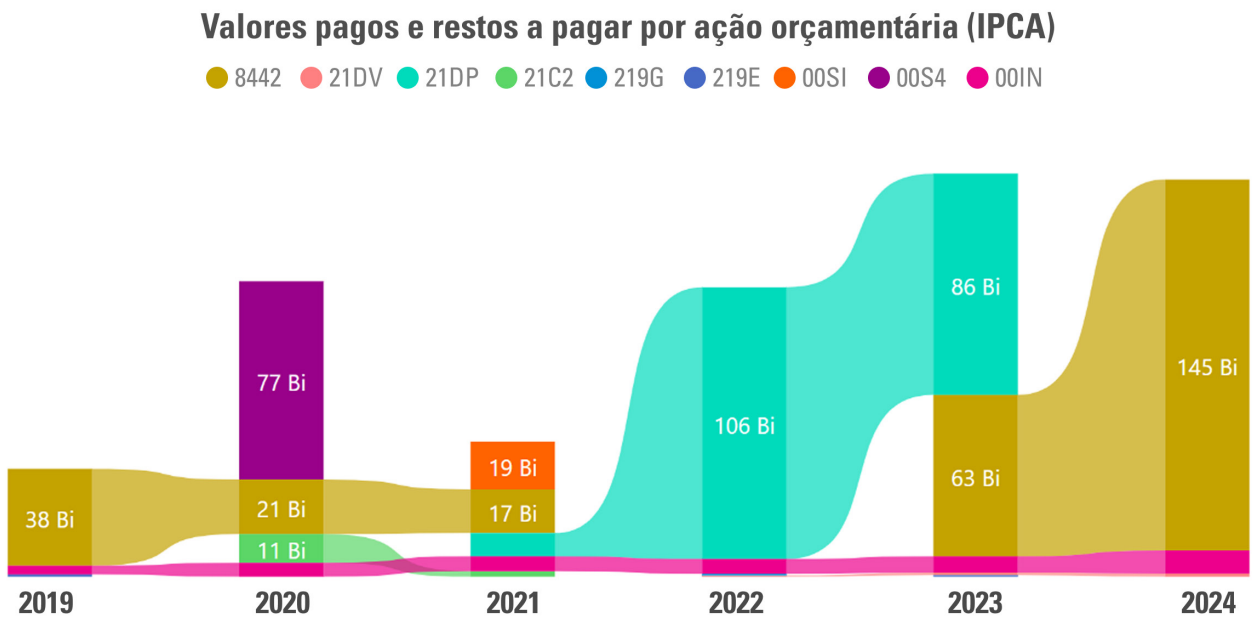

Figura 15: Valores pagos e restos a pagar por ação orçamentária da Assistência Social
Fonte: SIOP

As ações de transferência de renda são o principal destaque em Alívio à Pobreza e Assistência Social. Em 2019, a ação Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (● 8442), referente ao PBF, concentrava o maior volume de recursos na área, totalizando R$ 38 bilhões.

Com base nos dados de janeiro de 2019, 13,7 milhões de famílias eram beneficiadas pelo programa, recebendo um benefício médio de R$ 187,91. No entanto, o valor total pago e a pagar sofreu uma queda contínua até 2021, chegando a R$ 17 bilhões naquele ano. Essa redução pode ser ilustrada pelo cenário de outubro de 2021, mês em que o PBF foi descontinuado, em que o número de famílias beneficiadas subiu para 14,6 milhões, porém o benefício médio caiu para R$ 87,50.

Em 2021, essa ação foi substituída pelo Auxílio Brasil (● 21DP), que destinou um valor ponderado de R$ 106 bilhões para crianças e adolescentes. No primeiro mês de implementação, novembro de 2021, o programa repassou um benefício médio de R$ 224,41, atendendo 14,5 milhões de famílias. Em agosto de 2022, ocorreu uma expansão significativa, com o valor médio do benefício aumentando para R$ 607,85, ampliando a cobertura para 20,2 milhões de famílias. Essa expansão veio acompanhada de problemas de qualidade nas informações coletadas pelo CadÚnico, com a inclusão de pessoas fora dos critérios para concessão do benefício. Entretanto, o aumento no volume de benefícios permitiu reduções importantes nas taxas de pobreza entre 2020 e 2022 (Ipea, 2024).

Já em 2023, os valores dessa ação sofreram uma redução, acompanhada da reformulação do PBF. Entre as mudanças, destacam-se a criação do Benefício Primeira Infância, que passou a garantir um valor adicional de R$ 150 para crianças de até seis anos, e o Benefício Variável Familiar, que proporciona um adicional de R$ 50 por integrante da família na faixa etária entre 7 e 18 anos incompletos. Além disso, o governo federal investiu em recursos humanos e financeiros a fim de promover a melhoria da qualidade das informações no CadÚnico, com a promoção de ações para atualização e regularização dos cadastros, busca ativa de famílias pobres não cadastradas e capacitação de agentes públicos (Ipea, 2024).

Também se destacam, no período analisado, as ações ● 00S4 e ● 00SI, relacionadas ao Auxílio Emergencial para enfrentamento da covid-19. O benefício, instituído em abril de 2020, foi resultado de debates entre o Congresso Nacional e o Executivo sobre a necessidade de um olhar social para pessoas em situação de vulnerabilidade afetadas pelos impactos econômicos da emergência de saúde pública decorrente da pandemia. De acordo com Ipea (2022), esse auxílio teve papel fundamental na manutenção de milhões de famílias acima da linha de pobreza, havendo uma redução no percentual de pessoas em extrema pobreza entre 2019

e 2020 de 12,7% para 10,6%, além da queda na proporção de pobres de 25,9% para 24,1%.

A importância do benefício também é destacada no estudo "Pobreza Infantil Monetária no Brasil", publicado pelo UNICEF em 2022. Segundo o levantamento, até 2020, o percentual de crianças e adolescentes abaixo da linha da pobreza monetária extrema era de aproximadamente 12%, mas, nos primeiros meses de vigência do Auxílio Emergencial, esse valor caiu para cerca de 6%. Apesar de sua grande importância durante a pandemia, o mesmo estudo concluiu que, quando o valor e o número de beneficiários do Auxílio foram reduzidos, no final de 2020, o percentual de crianças e adolescentes abaixo da linha de pobreza monetária já havia retornado a níveis similares aos observados antes da pandemia.

Essa reversão de tendência marcou o início de uma nova inflexão em 2021, conforme apontado pelo estudo "Políticas Sociais: acompanhamento e análise", do Ipea. Mesmo com o agravamento da pandemia no primeiro semestre, o governo federal da época (2019-2022) optou por não renovar o Auxílio Emergencial ao final de 2020, provocando uma queda abrupta das transferências sociais em um cenário de crise sanitária, desemprego elevado e inflação acelerada. Uma nova versão do benefício só foi retomada em abril de 2021, com valores e critérios mais restritivos, o que não impediu o avanço expressivo da pobreza extrema, que saltou de 6% para 9% — o maior patamar em décadas. Em 2022, esse quadro foi parcialmente revertido com a recuperação do mercado de trabalho e a reexpansão das transferências sociais. Essa melhora, no entanto, foi limitada por sérios problemas de gestão e manteve a taxa de pobreza extrema em 6% — ainda acima dos níveis observados uma década antes.

O Quadro 3 destaca as ações da área de **Educação**, enquanto a Figura 16 ilustra suas variações de valores ao longo do período analisado.

Código da Ação	Descrição da Ação
20RQ	Produção Aquisição e Distribuição de Livros e Materiais Didáticos e Pedagógicos para Educação Básica
20RL	Funcionamento das Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica
0E36	Complementação da União no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb
0969	Apoio ao Transporte Escolar no Ensino Fundamental
0515	Dinheiro Direto na Escola - Regiões Norte Nordeste e Centro-Oeste - FUNDESCOLA
0509	Apoio ao Desenvolvimento do Ensino Fundamental
00SS	Assistência Financeira da União aos Estados e ao Distrito Federal para a Garantia de Acesso à Internet com Fins Educacionais aos Alunos e aos Professores da Educação Básica Pública - Lei nº 14172 de 10 de Junho de 2021
00SB	Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Novo Fundeb
00O0	Concessão de Bolsas de Apoio à Educação Básica

Quadro 3: Principais ações orçamentárias em Educação

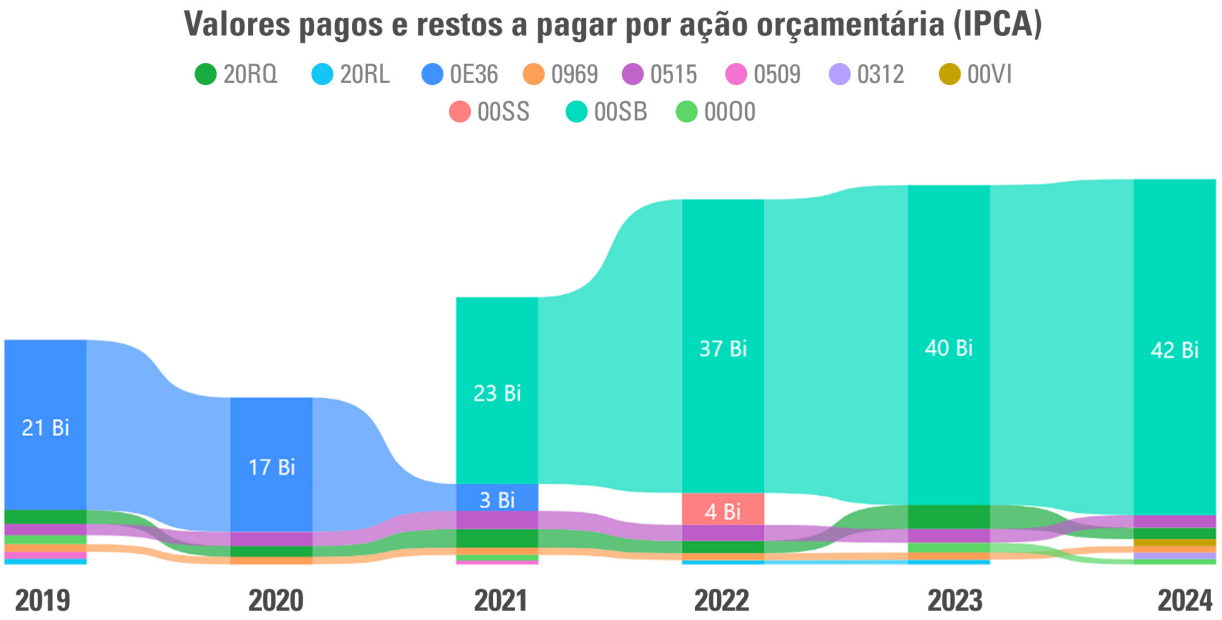

Figura 16: Valores pagos e restos a pagar por ação orçamentária da Educação
Fonte: SIOP

Na área de Educação, o principal destaque é o Fundeb. Entre 2019 e 2021, o fundo foi representado pela ação Complementação da União no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb (● 0E36). A partir de 2021, essa ação foi substituída pelo Novo Fundeb (● 00SB), que ampliou a participação da União no financiamento da educação básica.

Alterado pela Emenda Constitucional nº 108/2020, o Novo Fundeb passou a ser uma política pública de caráter permanente, consolidando-se como o principal mecanismo de financiamento da educação básica no Brasil. Entre as principais inovações em relação ao modelo anterior, destacam-se o aumento do percentual de complementação da União e a reformulação dos critérios de redistribuição dos recursos. A partir da nova regra, a União deverá ampliar, de forma progressiva até 2026, sua participação de 10% para 23%, o que representa um impacto significativo no valor mínimo investido por aluno.

Outra ação relevante é a Assistência Financeira da União aos Estados e ao Distrito Federal para a Garantia de Acesso à Internet com Fins Educacionais aos Alunos e aos Professores da Educação Básica Pública - Lei nº 14172 de 10 de Junho de 2021 (● 00SS), implementada em 2022, com um investimento de R$ 4 bilhões. Conhecida informalmente como Lei da Conectividade, essa iniciativa estabeleceu mecanismos importantes para assegurar o acesso à internet a alunos e professores da rede pública, representando uma resposta às fragilidades estruturais de conectividade evidenciadas durante a pandemia. O impacto dessa ação se refletiu no número de escolas públicas com acesso a internet, conforme dados do Censo Escolar. Em 2021, 78% das escolas tinham acesso a internet, sendo 64% banda larga. Em 2023, o percentual de escolas com acesso a internet subiu para 89% e o acesso a internet banda larga subiu para 75%. Isso representa um importante avanço, uma vez que o acesso à internet nas escolas públicas é fundamental para promover uma educação de qualidade, inclusiva e preparadora para o futuro.

O Quadro 4 apresenta as principais ações orçamentárias da **Saúde**, enquanto a Figura 17 ilustra a evolução desses valores ao longo dos anos.

Código da Ação	Descrição da Ação
8585	Atenção à Saúde da População nos Municípios Habilitados em Gestão Plena do Sistema e nos Estados Habilitados em Gestão Plena/Avançada
8305	Atenção de Referência à Gestante de Alto Risco Crianças e Adolescentes com Patologias de Alta Complexidade e a Portadores de Doenças Infecciosas
4705	Assistência Financeira para Aquisição e Distribuição de Medicamentos Excepcionais
4295	Aquisição e Distribuição de Fatores de Coagulação para Pacientes Hemofílicos
2E90	Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Assistência Hospitalar e Ambulatorial para Cumprimento de Metas
2E89	Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Atenção Básica em Saúde para Cumprimento de Metas
21C0	Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus
21BG	Formação e Provisão de Profissionais para a Atenção Primária à Saúde
219A	Piso de Atenção Básica em Saúde
214U	Implementação do Programa Mais Médicos
20YR	Manutenção e Funcionamento do Programa Farmácia Popular do Brasil Pelo Sistema de Gratuidade
20YP	Promoção Proteção Vigilância Segurança Alimentar e Nutricional e Recuperação da Saúde Indígena
20YE	Imunobiológicos e Insumos para Prevenção e Controle de Doenças
20AL	Incentivo Financeiro aos Estados Distrito Federal e Municípios Certificados para a Vigilância em Saúde
20AE	Promoção da Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos na Atenção Básica em Saúde
00SF	Auxílio Emergencial Residual para Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus (covid-19)

Quadro 4: Principais ações orçamentárias em Saúde

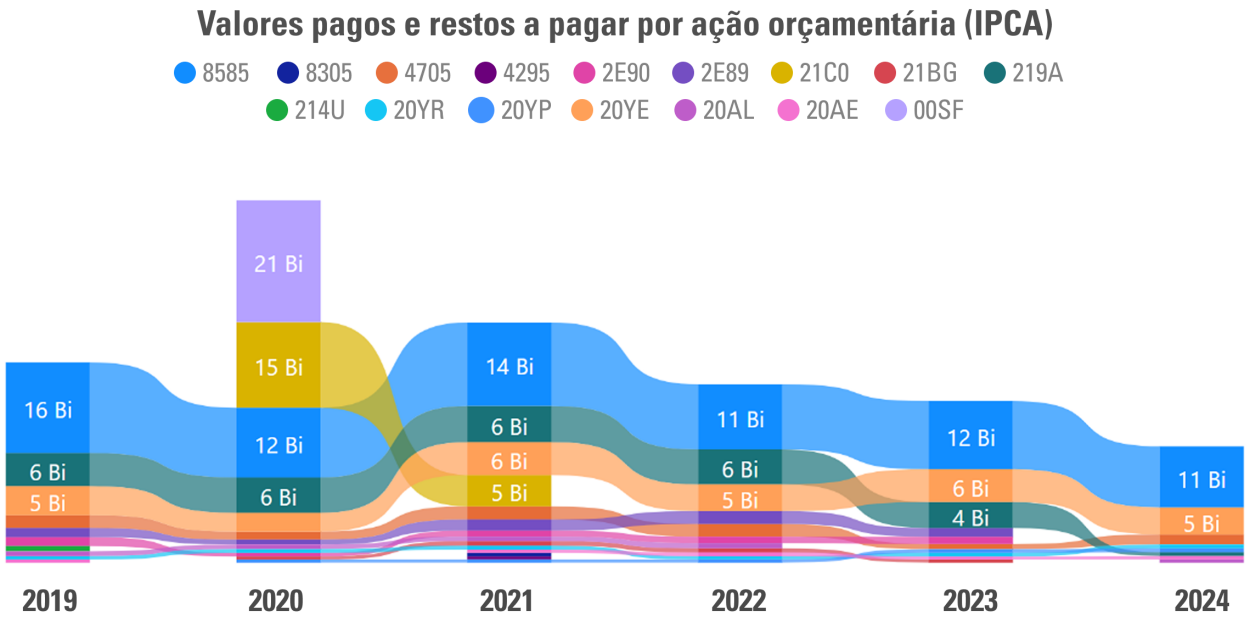

Figura 17: Valores pagos e restos a pagar por ação orçamentária da Saúde
Fonte: SIOP

Os gastos com crianças e adolescentes na área de saúde foram fortemente impactados pela pandemia em 2020, com um crescimento de R$ 26 bilhões em relação ao ano anterior e uma queda de R$ 21 bilhões em 2021. A área possui o maior número de ações com valores acima de R$ 500 milhões, embora nenhum alcance os mesmos níveis de recursos destinados a Alívio à Pobreza e Assistência Social e Educação. Destaca-se a ação Atenção à Saúde da População nos Municípios Habilitados em Gestão Plena do Sistema e nos Estados Habilitados em Gestão Plena/Avançada (● 8585), que se manteve contínua ao longo do período analisado, variando entre R$ 11 bilhões e R$ 16 bilhões. Essa ação é ampla, mas nela se incluem os serviços de atenção primária, como vacinação, acompanhamento do crescimento e desenvolvimento, pré-natal, saúde da família, saúde bucal, vigilância nutricional e prevenção de doenças — todos essenciais para a garantia do direito à saúde da criança e do adolescente, conforme previsto no ECA e na Constituição.

Em 2020, duas ações relacionadas à pandemia de covid-19 tiveram grande impacto: o Auxílio Emergencial Residual para Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus (covid-19) (● 00SF), que recebeu R$ 21 bilhões, e a ação Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus (● 21C0), com R$ 15 bilhões, sendo que a maior parte dos recursos nessa ação foram utilizados na compra de vacinas. Esta última continuou em 2021, mas com um orçamento reduzido para R$ 5 bilhões.

Por Órgãos Executores

Além da divisão por áreas de política pública, os gastos também podem ser analisados por órgãos executores. A Figura 18 apresenta os valores anuais dos três ministérios com os maiores valores pagos e a pagar ponderados conforme o benefício para crianças e adolescentes: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), Ministério da Educação (MEC) e Ministério da Saúde (MS).

Para o MDS e o MEC, os maiores gastos foram registrados em 2023, atingindo R$ 159 bilhões e R$ 57 bilhões, respectivamente. Para o MS, o maior volume de gastos foi em 2021 (R$ 45 bilhões), enquanto 2024 apresentou o menor valor ponderado destinado a crianças e adolescentes em todo o período analisado (R$ 23 bilhões).

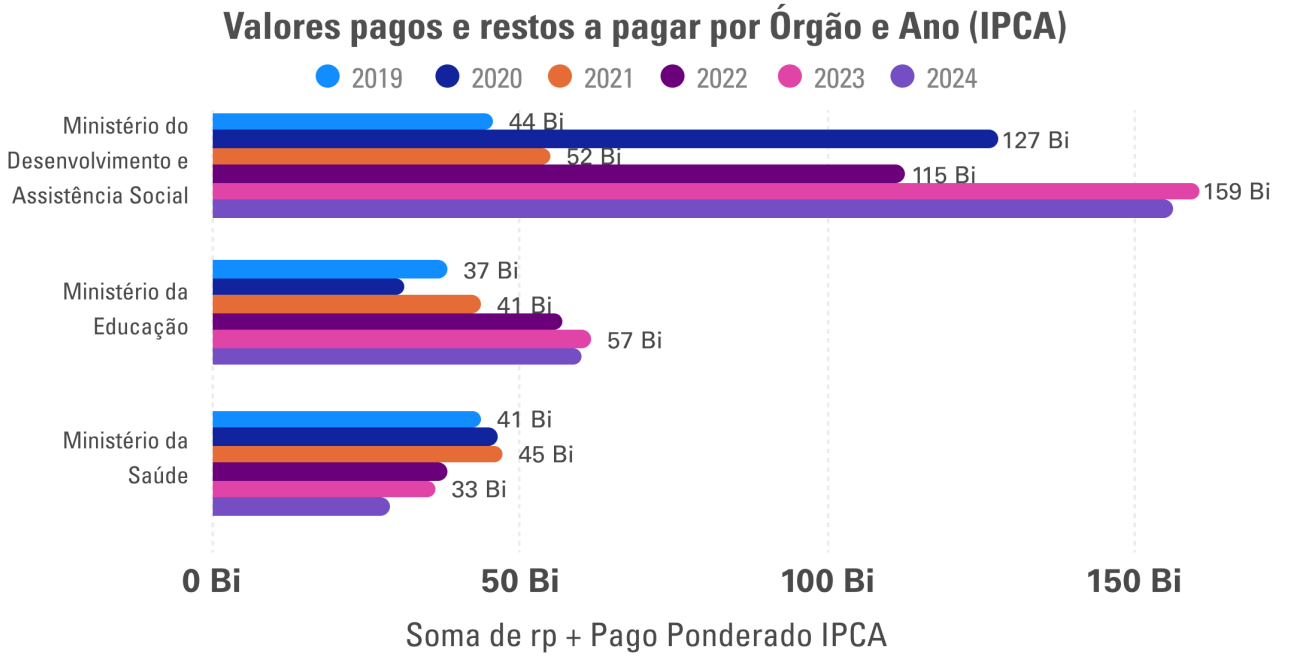

Figura 18: Valores pagos e restos a pagar por órgão e ano
Fonte: SIOP

Para avaliar a taxa de execução dos três ministérios, foi calculado o percentual dos valores pagos e restos a pagar em relação ao total autorizado, sem ajuste pela inflação. Conforme ilustrado na Figura 19, o MDS manteve uma taxa consistentemente alta, acima de 90%, e, nos últimos três anos da série histórica, superou 99%. Já o MS e o MEC apresentaram maior variação ao longo do período, registrando suas menores taxas de execução em 2020 (77,6% e 73,6%, respectivamente) refletindo os desafios operacionais e administrativos decorrentes da pandemia, como a implementação de ações emergenciais e a interrupção de atividades presenciais. Em 2023, ambos os ministérios atingiram suas maiores taxas de execução: 104,0% no caso do MS, possivelmente em razão do pagamento de restos a pagar acumulados em anos anteriores, somados à liberação de créditos suplementares, e 97,6% no caso do MEC.

Do ponto de vista dos direitos de crianças e adolescentes, essas variações têm implicações importantes. A alta execução do MDS sinaliza estabilidade no financiamento de programas como o Bolsa Família e o BPC, fundamentais para a proteção da infância em contextos de vulnerabilidade social. Por outro lado, oscilações na execução do MS e do MEC podem afetar a regularidade do financiamento de ações estruturantes para o desenvolvimento infantil, como a atenção primária à saúde, a vacinação, a merenda escolar, o transporte escolar e a manutenção de unidades de ensino. A consistência na alocação e execução dos recursos é essencial para assegurar a continuidade de políticas públicas que garantem direitos fundamentais previstos no artigo 227 da Constituição e no ECA.

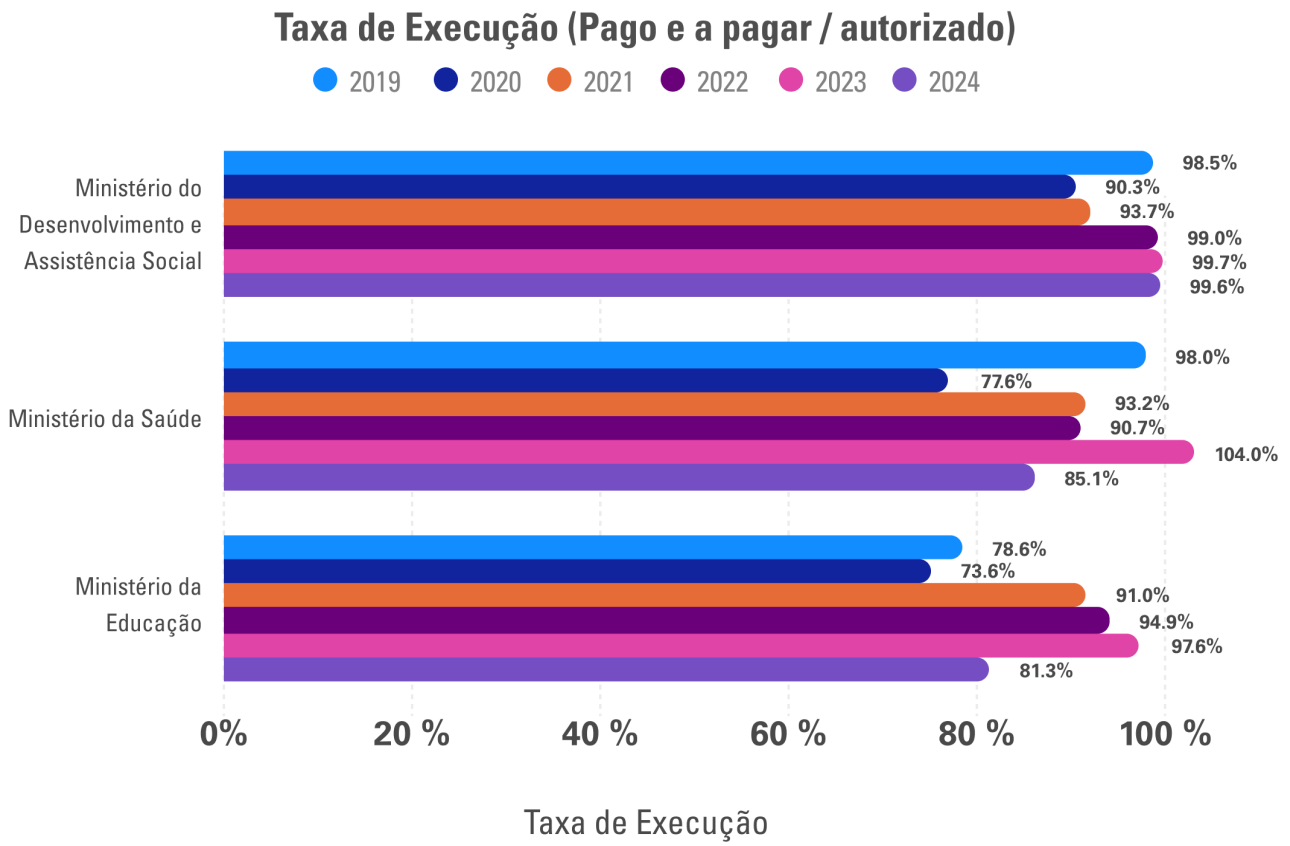

Figura 19: Taxa de execução do MDS, MS e MEC
Fonte: SIOP

Por Transferências Federais

Outra análise relevante envolve as transferências federais para entes subnacionais dentro do orçamento destinado a crianças e adolescentes. O Quadro 5 detalha as modalidades de aplicação presentes na base do GSCA, permitindo identificar os recursos destinados a estados, municípios e Distrito Federal.

Código da Modalidade de Aplicação	Modalidade de Aplicação
30	Transferências a Estados e ao Distrito Federal
31	Transferências a Estados e ao Distrito Federal - Fundo a Fundo
32	Execução Orçamentária Delegada a Estados e ao Distrito Federal
35	Transferências Fundo a Fundo aos Estados e ao Distrito Federal à conta de recursos de que tratam os §§ 1o e 2o do art. 24 da Lei Complementar no 141, de 2012
40	Transferências a Municípios
41	Transferências a Municípios - Fundo a Fundo
42	Execução Orçamentária Delegada a Municípios
45	Transferências Fundo a Fundo aos Municípios à conta de recursos de que tratam os §§ 1o e 2o do art. 24 da Lei Complementar no 141, de 2012
50	Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos
60	Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos
70	Transferências a Instituições Multigovernamentais Nacionais
71	Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio
80	Transferências ao Exterior
90	Aplicações Diretas
91	Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos F/S
92	Aplicação Direta de Recursos Recebidos de Outros Entes da Federação Decorrentes de Delegação ou Descentralização
93	Aplicação Direta Decorrente de Operação de Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social com Consórcio Público do qual o Ente Participe
99	A Definir

Quadro 5: Modalidades de Aplicação do GSCA

Para aprofundar a análise das transferências para estados, municípios e Distrito Federal, foram consideradas as modalidades 30, 31, 32, 35, 40, 41, 42 e 45. A Figura 20 apresenta os valores pagos e a pagar dessas transferências ao longo dos anos, evidenciando um crescimento expressivo entre 2021 e 2022, de R$ 62 bilhões para R$ 72 bilhões. Nos anos seguintes, verificou-se uma relativa estabilidade em 2023, seguida por uma queda em 2024, quando o total recuou para aproximadamente R$ 65 bilhões.

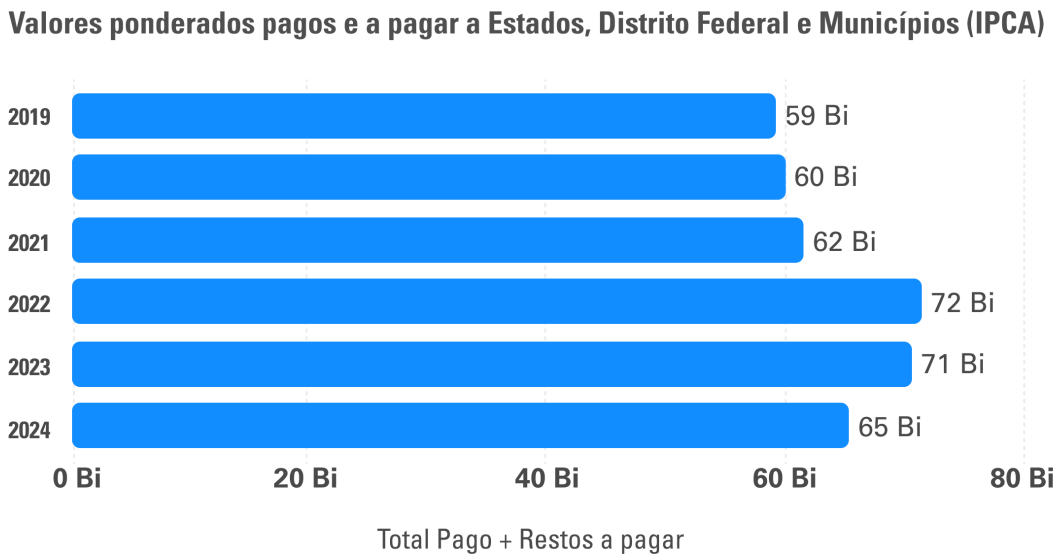

Figura 20: Valores ponderados pagos e restos a pagar a Estados, Distrito Federal e Municípios
Fonte: SIOP

A análise detalhada das transferências subnacionais permite compreender sua composição por área de política pública. A Figura 21 destaca as quatro áreas com os maiores valores pagos e a pagar, revelando mudanças na distribuição dos recursos ao longo do período analisado. Nos dois primeiros anos, Saúde liderava os repasses, totalizando R$ 26 bilhões em 2019 e R$ 32 bilhões em 2020. A partir de 2021, no entanto, houve uma inversão, com Educação assumindo a maior participação, alcançando R$ 31 bilhões - um aumento de R$ 11 bilhões em relação ao ano anterior. No mesmo período, a Saúde registrou uma redução de R$ 8 bilhões.

Esse movimento reflete, em parte, o reforço de transferências vinculadas ao Novo Fundeb e políticas educacionais em resposta à reabertura das escolas e à necessidade de recomposição de aprendizagem no pós-pandemia. Por outro lado, a redução dos repasses em Saúde, especialmente após 2021, pode estar relacionada à diminuição dos recursos emergenciais para enfrentamento da covid-19. Esses dados reforçam a importância das transferências intergovernamentais como mecanismo de equidade territorial, garantindo que políticas essenciais à infância — como vacinação, atenção primária, alimentação escolar e educação básica — possam ser implementadas em todos os municípios do país, mesmo diante de disparidades na capacidade fiscal local.

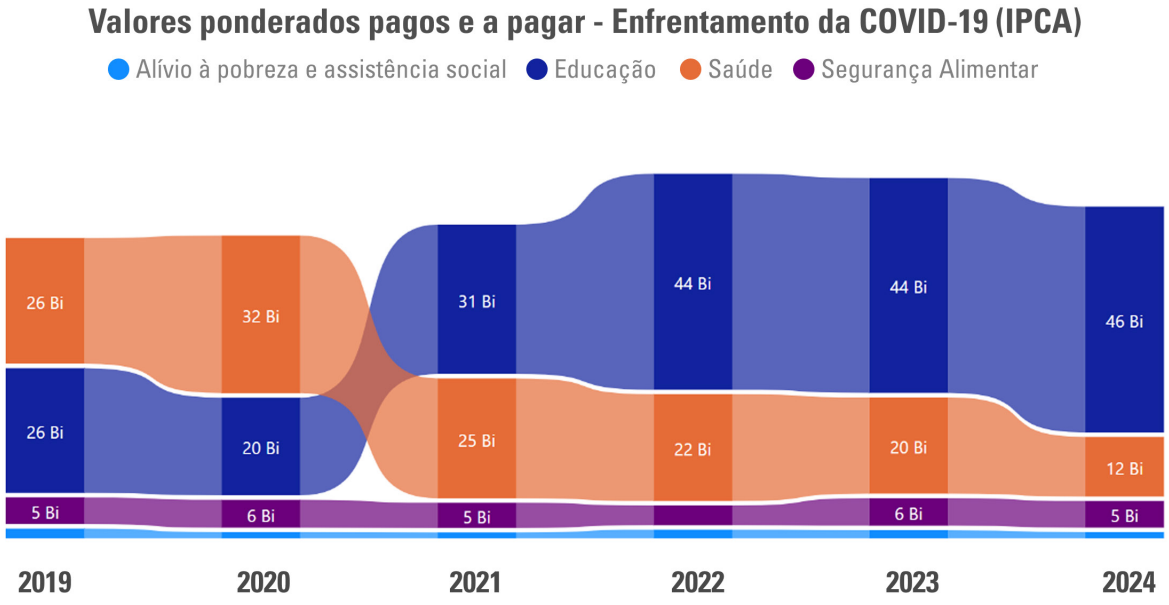

Figura 21: Valores ponderados pagos e restos a pagar a Estados, Distrito Federal e Municípios por área de política pública
Fonte: SIOP

Por Grupo de Despesa

O GSCA também pode ser analisado por grupo de despesa, permitindo visualizar sua distribuição na Figura 22. A maior parte dos recursos (94,2%) concentra-se em Outras Despesas Correntes, que abrangem a manutenção e o funcionamento da administração pública. Pessoal e Encargos Sociais representam 3,6%, sendo destinados ao pagamento de servidores ativos, inativos e pensionistas. Investimentos correspondem a 1,4%, englobando obras, programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamento e material permanente, além da constituição ou aumento de capital de empresas não comerciais ou financeiras. Por fim, 0,83% dos gastos estão em Inversões Financeiras, que incluem a aquisição de imóveis, bens de capital já em uso, participação no capital de empresas e outras despesas classificáveis nesse grupo.

É importante destacar que as funções sociais do Estado - como educação, saúde e assistência social - dependem justamente dessas categorias de despesa, como gastos com pessoal e encargos, além da manutenção e do funcionamento dos serviços, para garantir a oferta efetiva de proteção social à população. O funcionamento das escolas, das unidades de saúde, dos Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e dos Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), por exemplo, tem como principal despesa o pagamento dos profissionais que nelas atuam, evidenciando que a garantia de direitos exige a presença do Estado por meio de uma estrutura operacional financiada com recursos públicos.

Distribuição dos valores pagos e restos a pagar por grupo de despesa (IPCA)

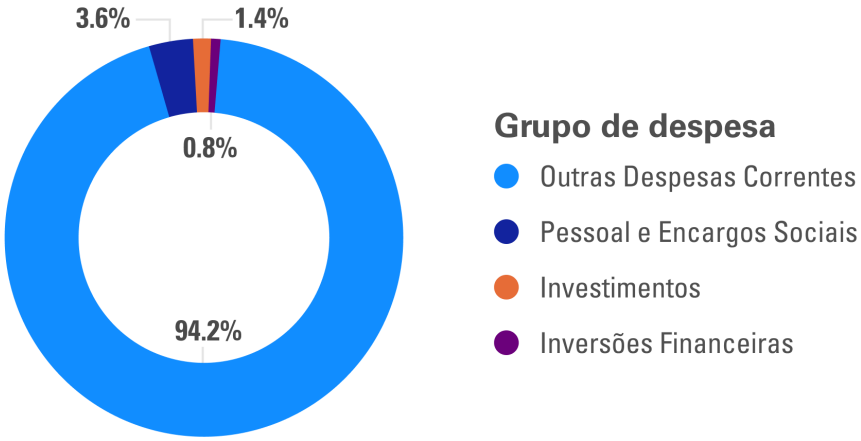

Figura 22: Distribuição dos valores pagos e restos a pagar por grupo de despesa (IPCA)
Fonte: SIOP

Um exemplo disso é o grupo de despesa Administração e Pessoal Ativo, que representa uma parcela significativa e contínua do GSCA. Conforme demonstrado na Figura 23, essa área representava 6,76% do gasto total com crianças e adolescentes em 2019, percentual que caiu para 2,81% em 2024. Apesar da redução percentual, o ano de 2023 registrou o maior gasto absoluto na área, totalizando R$ 9,3 bilhões, enquanto 2022 teve o menor valor, com R$ 6,91 bilhões. Em termos absolutos, houve uma queda contínua entre 2019 e 2022, seguida de um aumento em 2023 e uma nova redução em 2024, conforme demonstrado na Figura 24.

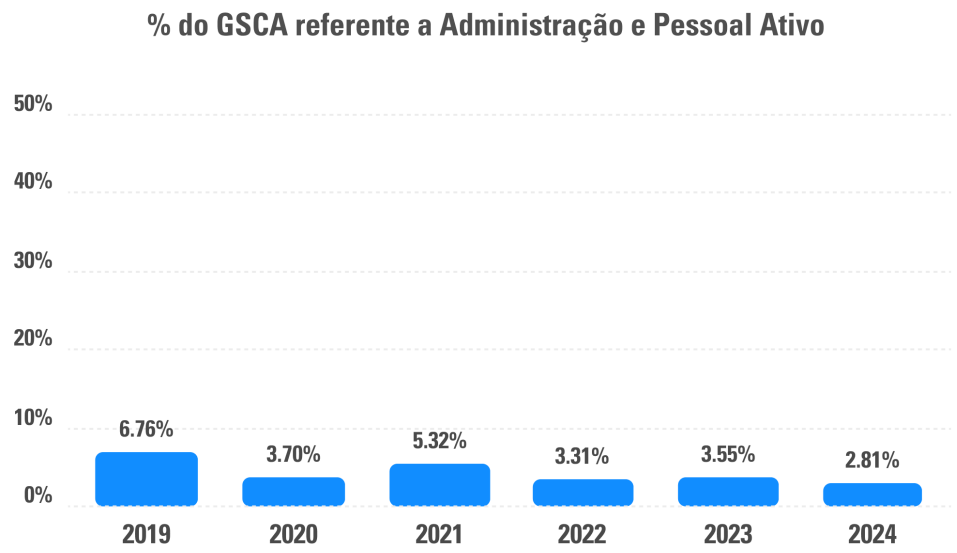

Figura 23: % do GSCA referente a Administração e Pessoal Ativo
Fonte: SIOP

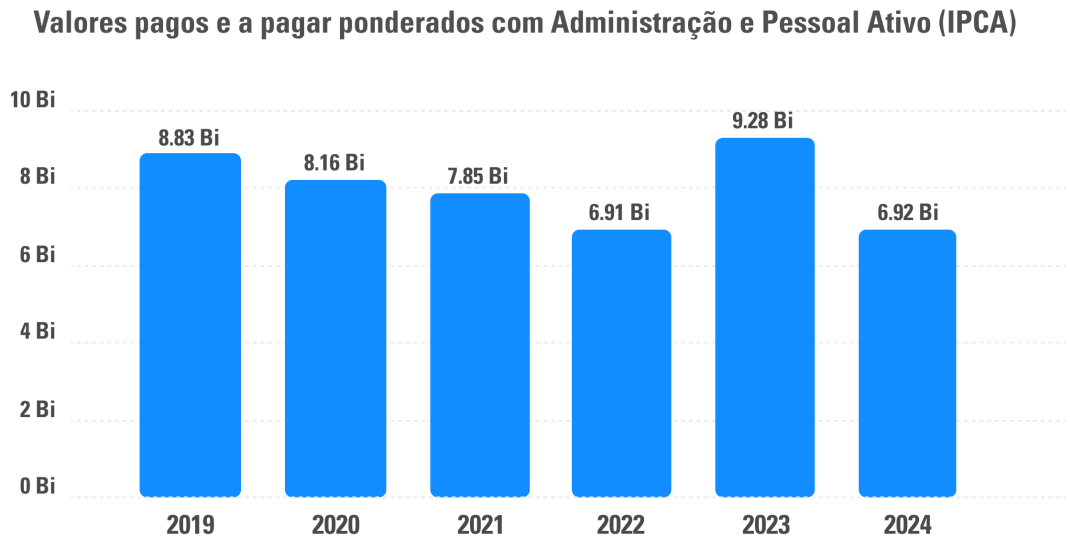

Figura 24: Valores pagos e a pagar com Administração e Pessoal Ativo
Fonte: SIOP

Essa oscilação pode estar relacionada a diversos fatores, como variações na execução de folha de pagamento, realização de concursos públicos, reestruturações institucionais ou alterações no volume de ações diretamente associadas a programas que envolvem servidores que atuam com o público infantojuvenil. De todo modo, os dados reforçam a importância de considerar essa dimensão nas análises orçamentárias, uma vez que a presença de profissionais qualificados e bem remunerados é crucial para garantir a oferta de serviços públicos com qualidade e continuidade.

Impacto Específico da COVID-19

A pandemia de covid-19 teve um impacto significativo no orçamento, ampliando os gastos públicos nas áreas sociais. Conforme a Figura 25, em 2020, primeiro ano da pandemia, os recursos destinados ao GSCA para enfrentamento da covid-19 alcançaram R$ 125,4 bilhões, representando quase 57% do total do GSCA. Nos anos seguintes, esse montante foi reduzido para R$ 32,4 bilhões em 2021 (21,96% do GSCA) e R$ 5,3 bilhões em 2022 (2,54% do GSCA).

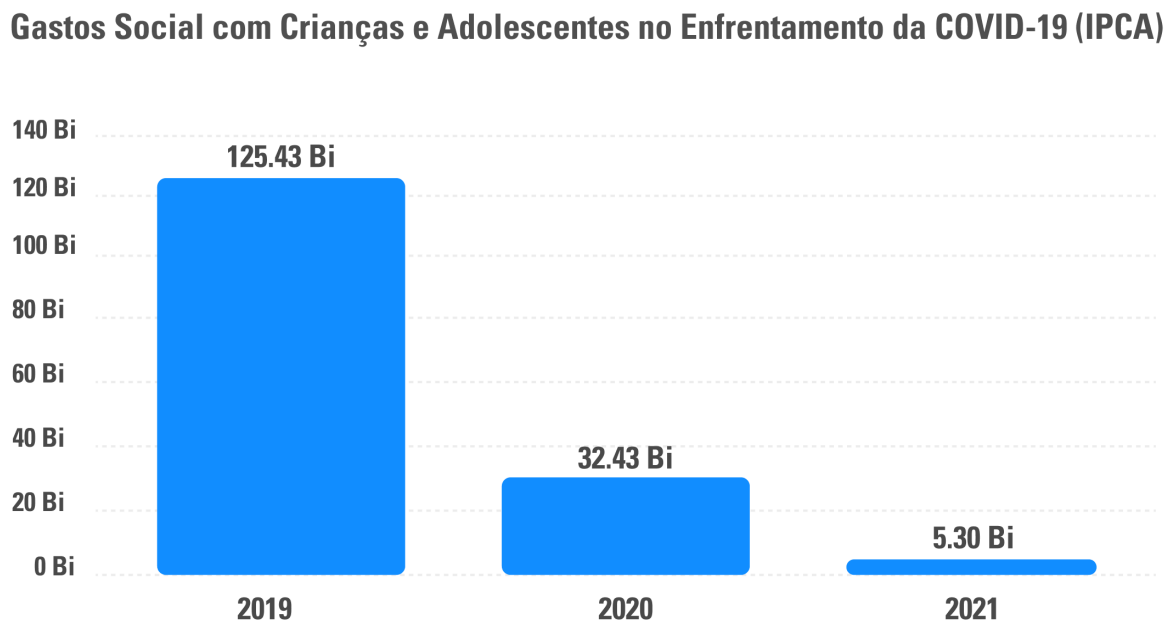

Figura 25: GSCA no enfrentamento da covid-19
Fonte: SIOP

Ao analisar a distribuição do gasto por área, nota-se que, em 2020 e 2021, os recursos foram predominantemente direcionados a Alívio à Pobreza e Assistência Social (71% e 64%, respectivamente) e Saúde (28% e 33%). No entanto, em 2022, com a redução do orçamento de ações orçamentárias relacionadas ao enfrentamento da covid para R$ 5,3 bilhões, a Educação passou a concentrar 75% dos recursos voltados ao enfrentamento da pandemia.

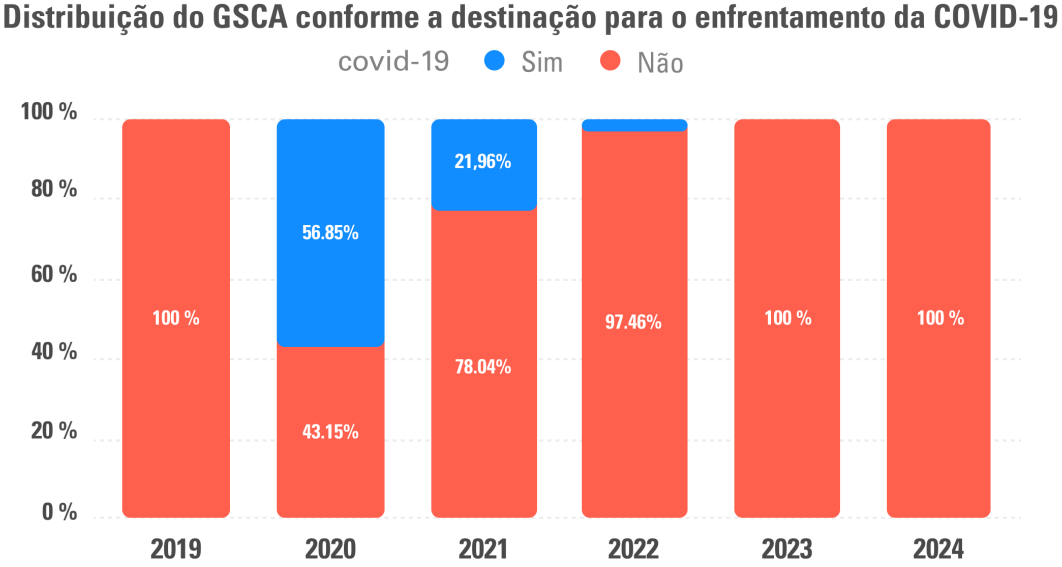

Figura 26: Distribuição do GSCA conforme a destinação para enfrentamento da covid
Fonte: SIOP

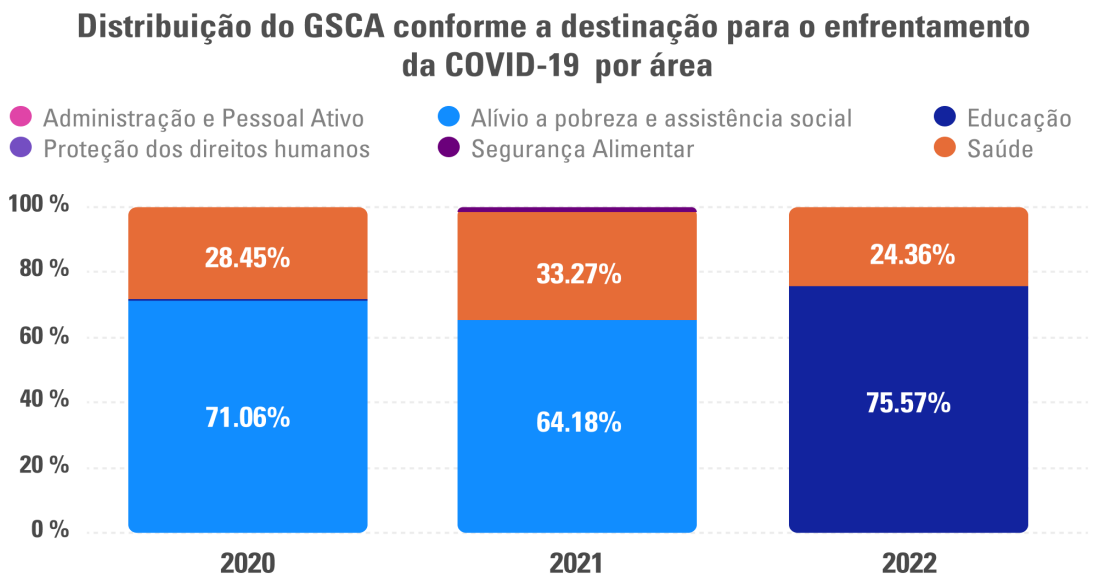

Figura 27: Distribuição do GSCA conforme a destinação para enfrentamento da covid por área
Fonte: SIOP

A variação no percentual do gasto em Educação voltado ao enfrentamento da covid-19 pode ser melhor visualizada na Figura 28, que apresenta os valores em termos absolutos. No primeiro ano da pandemia (2020), o montante foi de R$ 590 milhões, sofreu uma redução em 2021 e, em 2022, registrou um crescimento significativo, alcançando quase R$ 4 bilhões. Esse aumento foi impulsionado pela ação 00SS - Assistência Financeira da União aos Estados e ao Distrito Federal para a Garantia de Acesso à Internet com Fins Educacionais aos Alunos e aos Professores da Educação Básica Pública, que totalizou R$ 3,92 bilhões, refletindo o esforço para ampliar o acesso à internet nas escolas públicas do país.

Para analisar as ações com marcação covid-19 que tiveram maior impacto no orçamento, foram selecionadas aquelas com gastos superiores a R$ 100 milhões. A Figura 29 apresenta a distribuição desses valores, enquanto o Quadro 6 detalha as respectivas ações e seus códigos.

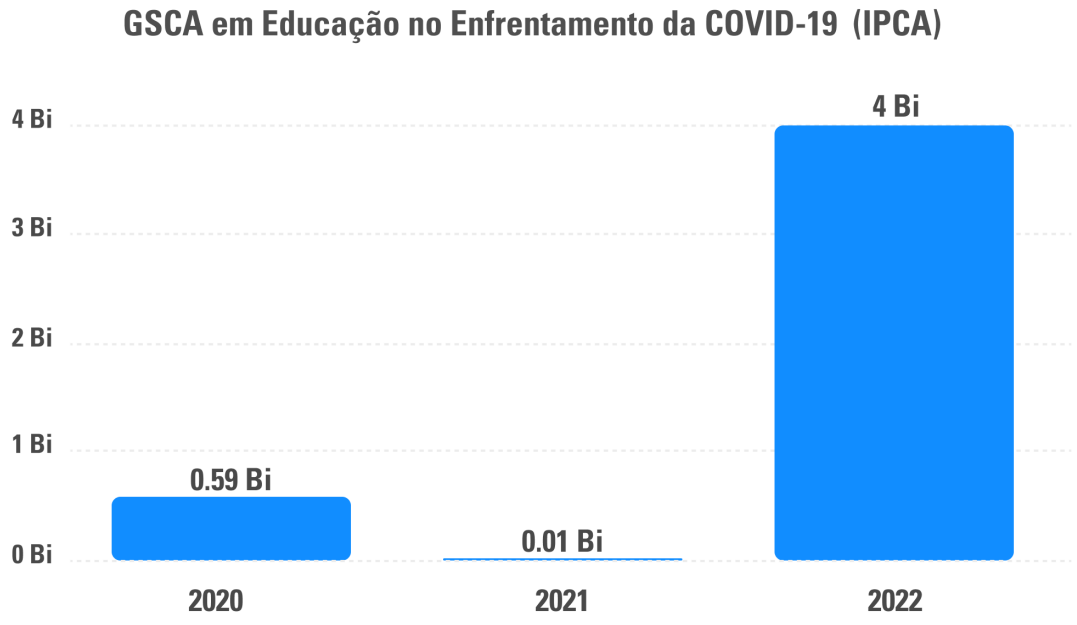

Figura 28: GSCA em Educação no Enfrentamento da covid-19
Fonte: SIOP

Código da Ação	Descrição da Ação
00PI	Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE)
20YD	Educação e Formação em Saúde
20YE	Imunobiológicos e Insumos para Prevenção e Controle de Doenças
219A	Piso de Atenção Básica em Saúde
0515	Dinheiro Direto na Escola - Regiões Norte Nordeste e Centro-Oeste - FUNDESCOLA
8305	Atenção de Referência à Gestante de Alto Risco Crianças e Adolescentes com Patologias de Alta Complexidade e a Portadores de Doenças Infecciosas
8327	Serviços Laboratoriais de Referência Internacional Nacional e Regional para Diagnóstico de Doenças Infecciosas
8442	Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836 de 2004)
8585	Atenção à Saúde da População nos Municípios Habilitados em Gestão Plena do Sistema e nos Estados Habilitados em Gestão Plena/Avançada
00S4	Auxílio Emergencial de Proteção Social a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade Devido à Pandemia da covid-19
00SF	Auxílio Emergencial Residual para Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus (covid-19)
21BG	Formação e Provisão de Profissionais para a Atenção Primária à Saúde
21C0	Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus
21C2	Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda
00SI	Auxílio Emergencial 2021 para o Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus (covid-19)
21CP	Operacionalização do Auxílio Emergencial 2021 para o Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus (covid-19)
00SS	Assistência Financeira da União aos Estados e ao Distrito Federal para a Garantia de Acesso à Internet com Fins Educacionais aos Alunos e aos Professores da Educação Básica Pública - Lei nº 14172 de 10 de Junho de 2021

O Auxílio Emergencial desempenhou um papel significativo no GSCA durante a pandemia, sendo a ação com os maiores valores ponderados no período. Em 2020, a ação ● 00S4 (Auxílio Emergencial de Proteção Social a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade Devido à Pandemia da covid-19) movimentou cerca de R$ 77,5 bilhões, enquanto a ação ● 00SF (Auxílio Emergencial Residual para Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus (covid-19)) totalizou R$ 20,9 bilhões.

Já em 2021, a ação ● 00SI (Auxílio Emergencial 2021 para o Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus - covid-19) teve um valor ponderado de R$ 18,5 bilhões. Outras ações relevantes no primeiro ano da pandemia foram ● 21C0 (Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus) e ● 21C2 (Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda) que movimentaram R$ 14,7 bilhões e R$ 11,2 bilhões respectivamente.

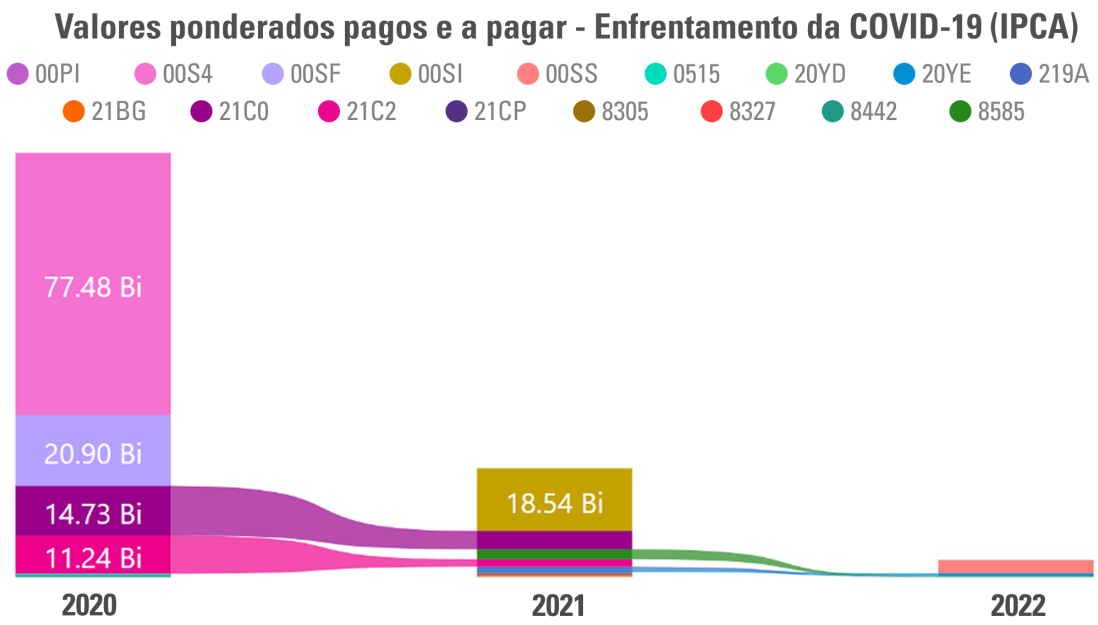

Figura 29: Ações com maiores impactos no orçamento para o enfrentamento da covid-19
Fonte: SIOP

MENSAGENS-CHAVE E RECOMENDAÇÕES

UNICEF/BRZ/Alécio Cezar

A economia brasileira continua em recuperação no período pós-pandemia, com crescimento do PIB, redução do desemprego e aumento da renda das famílias. No entanto, com o objetivo de controlar o crescimento da despesa pública e melhorar o sistema tributário, o governo adotou medidas de contenção de gastos e avançou na reforma tributária,impondo novos desafios ao financiamento das políticas sociais

Dado o papel estratégico dos setores sociais para o desenvolvimento do país, é essencial que esses esforços preservem e ampliem os avanços conquistados nessas áreas. Além disso, espera-se que a reforma tributária evite impactos regressivos, garantindo que as famílias mais vulneráveis sejam protegidas e que o sistema tributário contribua para a redução das desigualdades sociais.

O GSCA apresentou variações significativas entre 2019 e 2024, sendo fortemente impactado pela pandemia da covid-19 nos anos de 2020 e 2021. Embora os recursos destinados às crianças tenham aumentado em determinados períodos, sua participação no OGU ainda permaneceu limitada: após crescer de 2,98% em 2021 para 5,31% em 2023, houve retração para 4,91% em 2024.

Considerando a centralidade do investimento público na garantia dos direitos de crianças e adolescentes, é fundamental que a alocação orçamentária seja priorizada em áreas estratégicas, com foco na ampliação da cobertura da qualidade e da sustentabilidade e previsibilidade dos serviços prestados. A destinação adequada de recursos também deve contribuir para reduzir a pobreza infantil, em suas diversas dimensões, e promover equidade na realização desses direitos.

Entre as rubricas orçamentárias que compõe o GSCA, os gastos específicos variaram entre 15% e 30% do total, refletindo a maior concentração de recursos no gasto ampliado, ou seja, de ações que beneficiam a população de crianças e adolescentes de forma não exclusiva.

Para qualificar as estimativas desses gastos e aprimorar o monitoramento orçamentário, é necessário que os ministérios setoriais passem a identificar, no momento do planejamento orçamentário, quais faixas etárias são diretamente beneficiadas por cada ação. Essa informação tornaria o sistema mais transparente, ágil e útil para a gestão intersetorial de políticas públicas.

A maior parte dos recursos do GSCA foi direcionada para Alívio à Pobreza e Assistência Social, refletindo as políticas de transferência de renda e proteção social. No cenário geral, a Educação ultrapassou a Saúde em 2022, tornando-se a segunda área de maior investimento no GSCA. Enquanto isso, os recursos destinados à Proteção à Criança sofreram uma redução após atingirem o pico em 2022.

A redução da participação da União no financiamento da Saúde pode representar um desafio adicional a estados e municípios na manutenção e expansão de serviços essenciais à população. Esse cenário decorre de mudanças recentes no regime fiscal, que alteraram a fórmula de cálculo do piso federal para a Saúde, substituindo o percentual sobre a receita corrente líquida por uma correção baseada na inflação. Embora o novo modelo busque garantir maior previsibilidade orçamentária, há o risco de que, em períodos de crescimento da arrecadação, os recursos da União não acompanhem proporcionalmente o aumento das necessidades da população. Da mesma forma, eventuais restrições orçamentárias podem impactar negativamente áreas sensíveis, como a proteção de crianças e adolescentes, comprometendo programas fundamentais de prevenção e enfrentamento das violências. Nesse contexto, torna-se ainda mais relevante assegurar que a alocação de recursos permaneça alinhada às demandas reais dos diferentes grupos populacionais.

Referencias

Banco Central do Brasil. (2024). Ata da Reunião do Comitê de Política Monetária – COPOM - 10 e 11 de dezembro de 2024. Disponível em https://www.bcb.gov.br/publicacoes/atascopom/11122024 [Acesso em: 28 janeiro 2025]

Banco Central do Brasil. (2024). Relatório de Inflação Publicação trimestral - dezembro 2024. Disponível em https://www.bcb.gov.br/publicacoes/ri [Acesso em: 28 janeiro 2025]

Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). (2025). Pobreza Multidimensional na Infância e Adolescência no Brasil. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/32121/file/relatorio-pobreza-multidimensional-infantil%20-%20final.pdf.pdf [Acesso em: 30 janeiro 2025].

Fundo Monetário Internacional (IMF). (2024). Brazil Staff Report for the 2024 Article IV Consultation - June 20, 2024.

Fundo Monetário Internacional (IMF). (2024). Regional economic outlook. Western Hemisphere: rebalancing policies and pressing on with reforms.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). (2022). Nota Técnica: Gasto Social com Crianças e Adolescentes: Descrição Metodológica. Brasília: Ipea. Disponível em: <https://repositorio.Ipea.gov.br/bitstream/11058/10979/2/NT_101_Disoc_Gasto_Social.pdf>. [Acesso em: 12 de novembro de 2024.]

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). (2022). Políticas Sociais: acompanhamento e análise nº 29. Brasília: Ipea. Disponível em: https://portalantigo.Ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/220609_218154_bps_29_nps1.pdf [Acesso em: 3 abril 2025].

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). (2024). Agenda 2030: ODS 1 - Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares. Brasília: Ipea. Disponível em: https://repositorio.Ipea.gov.br/bitstream/11058/14124/1/Agenda_2030_ODS_1_Acabar_com_a_pobreza_em_todas_suas_formas.pdf [Acesso em: 3 abril 2025].

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2022). Panorama. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. [Acesso em: 14 de novembro de 2024]

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2024). Sistema de Contas Nacionais Trimestrais: Tabelas Completas. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-sistema-de-contas-nacionais-trimestrais.html?=&t=resultados [Acesso em: 27 janeiro 2025].

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2025). PIB cresce 3,4% em 2024 e fecha o ano em R$ 11,7 trilhões. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/42774-pib-cresce-3-4-em-2024-e-fecha-o-ano-em-r-11-7-trilhoes [Acesso em: 25 março 2025]

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2023). PIB cresce 2,9% em 2023 e fecha o ano em R$ 10,9 trilhões. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/39303-pib-cresce-2-9-em-2023-e-fecha-o-ano-em-r-10-9-trilhoes [Acesso em: 5 fevereiro 2025].

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2023). Tabela 6784: PIB - Produto Interno Bruto a preços correntes. Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6784#/n1/all/v/9812/p/all/d/9812%202/l/v,,t+p/resultado [Acesso: 5 fevereiro 2025].

Ministério da Cidadania (2025) Data Explorer. Disponível em: https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php [Acesso: 5 fevereiro 2025].

Ministério da Cidadania. Observatório do Cadastro Único. Disponível em: https://paineis.mds.gov.br/public/extensions/observatorio-do-cadastro-unico/index.html [Acesso em: 05 fev. 2025].

Ministério da Educação. (2021). Manual Novo Fundeb 2021. Brasília: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/Fundeb/ManualNovoFundeb2021.pdf [Acesso em: 20 jan. 2025].

Senado Federal (2024) RAF84 - Relatório de Atividades Financeiras, Janeiro 2024. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/645989/RAF84_JAN2024.pdf (Acesso: 5 fevereiro 2025).

Senado Federal (2023) RAF72 - Relatório de Atividades Financeiras, Janeiro 2023. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/604617/RAF72_JAN2023.pdf (Acesso: 5 fevereiro 2025).

Senado Federal (2022) RAF60 - Relatório de Atividades Financeiras, Janeiro 2022. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/595062/RAF60_JAN2022.pdf (Acesso: 5 fevereiro 2025).

Senado Federal (2022) RAF61 - Relatório de Atividades Financeiras, Fevereiro 2022. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/595819/RAF61_FEV2022.pdf (Acesso: 5 fevereiro 2025).

Tesouro Nacional Transparente - Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO). Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2025/1 [Acesso: 16 abril 2025]

UNICEF/BRZ/Raoni Libório

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

unicef
para cada criança