REVISTA CONTABILIDADE, GESTÃO E GOVERNANÇA
E-ISSN 1984-3925 JOURNAL OF ACCOUNTING, MANAGEMENT AND GOVERNANCE

OPEN ACCESS

Responsible Editor: Jorge Katsumi Niyama
Jomar Miranda Rodrigues
Associate Editor: Lidiane Nazaré da Silva Dias
Evaluation Process: Double Blind Review pelo SEER/OJS

Multiplicador de Prioridade Absoluta: Um Modelo Alternativo de Análise Do Orçamento da Criança e do Adolescente

Alex Rodrigues De Lima
Universidade Federal da Paraíba, Paraíba, Brasil
ar.lima.br@gmail.com

Izabel Sabino De Sousa
Universidade Estadual do Arizona, Arizona, Estados Unidos da América
isabinod@asu.edu

Flávio Perazzo Barbosa Mota
Universidade Federal da Paraíba, Paraíba, Brasil
flavio.perazzo@academico.ufpb.br

João Marcelo Alves Macedo
Universidade Federal da Paraíba, Paraíba, Brasil
joao.marcelo@academico.ufpb.br

RESUMO

Objetivo: Investigar a alocação de recursos orçamentários para ações e serviços destinados a crianças e adolescentes pelas prefeituras das capitais dos estados brasileiros.

Método: Por meio de um estudo empírico, de natureza básica, com abordagem mista e perspectiva pragmática, são analisadas as leis orçamentárias de 2023 das 26 capitais brasileiras.

Originalidade/Relevância: O debate promovido por este estudo lança luz sobre caminhos para fortalecer o OCA como uma ferramenta essencial de políticas públicas voltadas à infância e adolescência.

Resultados: Os resultados sugerem que apenas sete capitais incluem anexos específicos no orçamento para essas políticas, apontando para uma lacuna no cumprimento do princípio da prioridade absoluta previsto na legislação brasileira.

Contribuições Teóricas/Metodológicas: A principal contribuição metodológica do estudo consiste na proposição do Multiplicador de Prioridade Absoluta (MPA), uma ferramenta de cálculo fundamentada em dados demográficos que visa avaliar, de forma ex ante, a suficiência da receita orçamentária com base na proporção de crianças e adolescentes na população municipal.

Contribuições Sociais/para a gestão: O estudo indica que há necessidade de avanços no planejamento orçamentário para garantir maior atenção aos direitos de crianças e adolescentes.

Palavras-chave: Multiplicador de prioridade absoluta, orçamento da criança e adolescente, prioridade absoluta, orçamento público, OCA.

Recebido: Dezembro 19, 2024
Revisado: Agosto 06, 2025
Aceito: Agosto 08, 2025
Publicado: Agosto 31, 2025

CC BY NC

How to Cite (APA)

De Lima, A. R., De Sousa, I. S., Mota, F. P. B., & Macedo, J. M. A. (2025). Multiplicador de Prioridade Absoluta: Um Modelo Alternativo de Análise do Orçamento da Criança e do Adolescente. *Revista Contabilidade, Gestão e Governança*, *28*(esp), 468-515. http://dx.doi.org/10.51341/cgg.v28iesp.3428

1 INTRODUÇÃO

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o poder público no Brasil passou a tratar com maior sensibilidade as questões relacionadas às crianças e aos adolescentes (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988). O princípio da prioridade absoluta, estabelecido nesse marco jurídico, representou uma mudança de paradigma ao romper com as antigas práticas do Código de Menores. Tal princípio, previsto no art. 227 do texto constitucional, assegura, inclusive, a reserva prioritária dos recursos públicos para a proteção da infância e adolescência (Cabral, 2008; Santos & Veronese, 2018). Essa nova abordagem, sustentada também pelo princípio da dignidade da pessoa humana, resultou no reconhecimento de direitos fundamentais de crianças e adolescentes, impondo às instituições governamentais o dever de garantir saúde, educação e proteção integral. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), consolidado em 1990, fortaleceu esse compromisso, estabelecendo uma estrutura normativa voltada à proteção e ao desenvolvimento desse público (Estatuto da Criança e do Adolescente, 1990).

A literatura nacional frequentemente aponta desafios na efetivação prática das políticas públicas voltadas às crianças e adolescentes, muitas vezes vinculados à insuficiência de recursos financeiros alocados para tais ações (Costa et al., 2022; Custódio & Zaro, 2022; Lima et al., 2017). Estudos internacionais têm explorado práticas de alocação orçamentária para crianças sob termos como *children's budget*, *child-friendly budgeting* e *children's rights budgets*. No Brasil, a implementação do Orçamento Criança e Adolescente (OCA) surgiu como uma ferramenta para dar maior visibilidade e transparência à aplicação de recursos destinados a crianças e adolescentes, embora sua adoção ainda seja limitada e sua eficácia, pouco explorada na literatura acadêmica.

Apesar do robusto arcabouço jurídico estabelecido no Brasil, há lacunas significativas na análise da execução orçamentária direcionada às crianças e adolescentes. A literatura sobre

orçamento público municipal frequentemente aborda aspectos gerais, como planejamento (Azevedo & Aquino, 2016; Munari et al., 2024), participação (Allebrandt et al., 2011; Neves, 2007) e execução orçamentária (Lyrio et al., 2013), mas dedica pouca atenção ao impacto do princípio da prioridade absoluta no contexto orçamentário. Além disso, não há um padrão metodológico amplamente aceito para identificar e monitorar os recursos alocados especificamente a esse público. Tal lacuna evidencia a necessidade de avanços metodológicos para melhorar a transparência, fiscalização e priorização desses recursos, situação que motivou o problema de pesquisa: como as capitais dos estados brasileiros estão alocando recursos no orçamento para as ações voltadas às crianças e aos adolescentes?

O presente estudo busca preencher tais lacunas ao propor uma nova metodologia para análise do orçamento público voltado à infância e adolescência, com foco em uma padronização do anexo OCA e na introdução de critérios de priorização proporcional. Seus objetivos específicos incluem: a) analisar as leis orçamentárias de 2023 das 26 capitais estaduais brasileiras; b) verificar a existência de legislação municipal que destine parte do orçamento para ações direcionadas às crianças e adolescentes, por meio do anexo OCA; c) propor uma abordagem metodológica para evidenciar de forma mais clara as despesas voltadas a esse público nos orçamentos municipais.

Este trabalho contribui para a literatura ao: (i) explorar a relação entre a alocação orçamentária municipal e o princípio da prioridade absoluta; (ii) propor critérios metodológicos que possibilitem maior visibilidade e transparência sobre os recursos destinados a crianças e adolescentes; e (iii) oferecer subsídios para aprimorar tanto a fiscalização institucional quanto o controle social sobre os gastos públicos. Dessa forma, o estudo busca promover avanços significativos na proteção e efetivação dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes no Brasil, bem como promover mais transparência no contexto da administração pública brasileira.

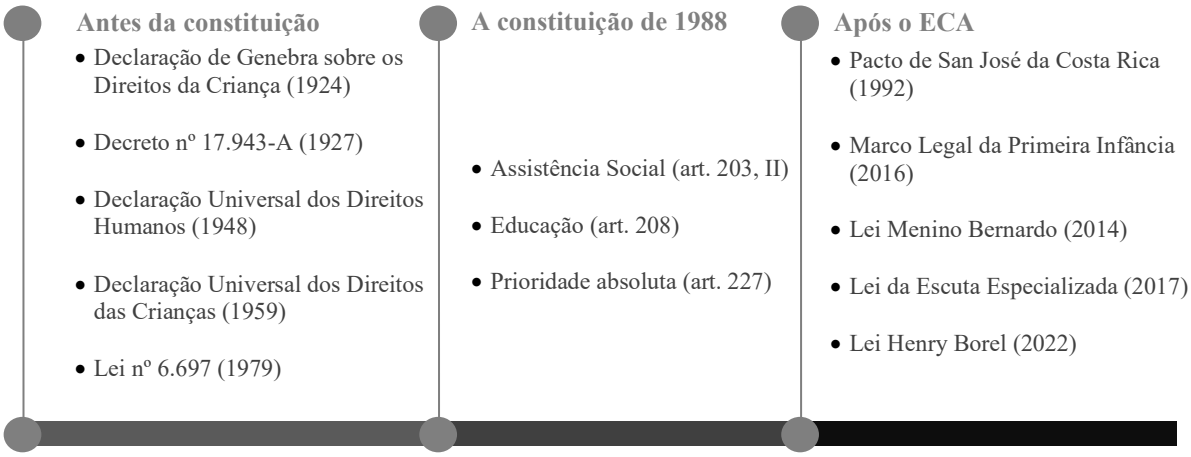
Para fundamentar esta análise, a próxima seção revisita a evolução normativa e os principais debates teóricos sobre orçamento público voltado à infância e adolescência, tanto em âmbito nacional quanto internacional.

2 REVISÃO DA LITERATURA E CONTEXTUALIZAÇÃO

O desenvolvimento da agenda voltada para crianças e adolescentes percorreu uma longa trajetória, baseada no amadurecimento da temática em âmbito internacional e nacional. Inicialmente tratados como menores em situação irregular, os infantes passaram a ser reconhecidos como sujeitos de direitos (Esparza Reyes & Díaz Revorio, 2023; Grubba & Pellenz, 2023). No Brasil, a transição do antigo Código de Menores para o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) representa um avanço significativo no plano regulatório. A Figura 1 apresenta um panorama da evolução histórica dos principais marcos normativos sobre crianças e adolescentes.

Figura 1

Evolução normativa



Esse conjunto normativo compõe um microssistema jurídico voltado à proteção dos infantes, que ganhou maior robustez com o advento do ECA. Em mais de 30 anos de vigência, o ECA passou por 40 modificações. Embora o arcabouço normativo brasileiro sobre a criança

e o adolescente seja robusto, há uma lacuna significativa entre o que as normas determinam e a efetividade da implementação das políticas públicas, conforme apontado por Andion et al. (2023). Ou seja, o direito contido na lei escorre pelas lacunas da prática. Esse desalinhamento justifica a necessidade de um modelo orçamentário que assegure uma alocação efetiva de recursos, bem como possibilite o monitoramento dos gastos (Andion et al., 2023).

No plano internacional, a literatura também aponta para desafios similares, reforçando a necessidade de aprimoramento dos modelos de alocação de recursos. Goderis e Vlekke (2023) analisam casos em que estratégias mais eficientes na destinação de verbas resultaram em maior impacto social, o que corrobora a necessidade de um modelo que direcione os recursos de forma mais precisa (Goderis & Vlekke, 2023). Analisando o contexto da Índia, Kumra (2016) observa que o sistema de alocação de recursos voltado à infância apresenta um alto grau de centralização e burocracia. Além disso, destaca-se a baixa participação de atores relevantes, como as próprias crianças e a sociedade civil, nas etapas de formulação, implementação e monitoramento do orçamento, o que compromete a inclusão de grupos sociais significativos no processo decisório (Kumra, 2016). Tal observação reforça a necessidade de avaliar como o Brasil se posiciona em termos de participação pública e transparência orçamentária.

O achado de Kumra (2016) se associa ao contexto brasileiro. De acordo com *Open Budget Survey* 2023, de iniciativa do *International Budget Partnership*, o Brasil possui nota 17 em participação pública no orçamento, em uma escala de 0 a 100, ficando abaixo de países menores da América Latina, como Peru, México e Colômbia. Quando o quesito é transparência, a nota do Brasil é 80, em uma escala de 0 a 100, empatando com o México (International Budget Partnership, 2023).

Paralelamente a isso, a literatura aponta dificuldades técnicas adicionais relacionadas à categorização das despesas públicas. Os desafios na distinção entre gastos diretos e indiretos

são reconhecidos pela literatura internacional que se dedica ao estudo da Rússia. Rzhanitsyna (2021) destaca como métodos tradicionais falham na categorização dessas despesas, dificultando a análise da efetiva priorização de determinados segmentos. Essa limitação reforça a necessidade de desenvolver uma metodologia que proporcione maior transparência na identificação dos recursos destinados especificamente às políticas voltadas à infância e adolescência (Rzhanitsyna, 2021).

Na mesma linha de esforços comparativos internacionais, merece destaque o estudo de Bequele (2010), voltado à construção de um índice de amizade com as crianças, com o objetivo de avaliar o desempenho de 52 governos africanos no que se refere à responsabilidade de cuidar da infância, assegurar seus direitos e promover seu bem-estar. O autor destaca que a mensuração do comprometimento estatal com a alocação de recursos orçamentários para esse público exige dados detalhados sobre as rubricas específicas de cada país, os quais, no contexto africano, são frequentemente inacessíveis ou inexistentes (Bequele, 2010).

Outros autores também alertam para os limites dos modelos tradicionais. Seguindo a mesma linha de análise, Botlhale (2012), ao estudar o caso de Botsuana, observa que os modelos tradicionais de orçamento tendem a ser neutros em relação à faixa etária da população, pressupondo que os recursos públicos beneficiarão igualmente adultos e crianças, uma suposição que, segundo o autor, não se sustenta na prática. Apesar da existência de marcos legais favoráveis à infância e da adesão do país a convenções internacionais, Botlhale conclui que essa orientação normativa ainda não se traduz em uma alocação efetiva de recursos especificamente voltados ao público infantojuvenil (Botlhale, 2012).

Os direitos sociais encontram nas políticas públicas um meio de sua concretização. A Constituição Federal de 1988 é bastante garantista, mas esbarra em uma realidade que se impõe e que precisa ser compreendida. Como destaca Gonçalves (2009), a efetivação dessas

garantias exige a disponibilidade de recursos capazes de sustentar os custos inerentes às suas prestações (Gonçalves, 2009). Nessa mesma perspectiva, ainda que a literatura reconheça o caráter fundamental dos direitos sociais, sua efetivação muitas vezes se limita ao plano normativo, sem alcançar a prática (Á. S. de Almeida, 2019) em razão da necessidade de disponibilidade de recursos, ou seja, somente estar na lei não é condição suficiente para efetivação.

Os direitos sociais no Brasil possuem íntima relação com o orçamento público, pois é por meio dele que se torna possível sua materialização (Fer & Lima, 2016). Isso porque os gastos orçamentários orientam as prioridades e as estratégias de ação do Estado na formulação e execução de políticas públicas (Salvador & Teixeira, 2015). No entanto, se o cobertor é curto, para a criança não pode faltar. A escassez de recursos para a implementação das políticas públicas, as quais auxiliam na concretização dos direitos sociais, na verdade, é causada no processo de distribuição dos recursos públicos, o qual exige a definição de prioridades (Á. S. de Almeida, 2019). É razoável argumentar que a alocação orçamentária frequentemente reflete os interesses dos grupos que detêm poder político (Á. S. de Almeida, 2019). Porém, o processo de alocação de recursos no contexto do orçamento público precisa respeitar as prioridades previstas no próprio texto da Constituição Federal (Á. S. de Almeida, 2019; Gonçalves, 2009). Nesse sentido, garantir que as necessidades de crianças e adolescentes sejam consideradas na agenda pública implica fortalecer os mecanismos de planejamento participativo e o controle social sobre os orçamentos (Telles et al., 2011).

Esse debate também se insere no campo de estudo da teoria de justiça distributiva e seu impacto nas políticas públicas de inclusão social. John Rawls (1971) propõe a distribuição justa da riqueza com base em princípios de justiça que visam viabilizar a justiça social por meio da cooperação entre os membros da sociedade (Rawls, 1971). A esse respeito, a literatura sugere serem persistentes as desigualdades socioeconômicas experimentadas no

contexto brasileiro. Apesar das garantias previstas na Constituição, especialmente os direitos sociais e os direitos econômicos, esses dispositivos ainda carecem de efetiva implementação, permanecendo como meras diretrizes programáticas no ordenamento jurídico brasileiro (Possamai & May, 2018). A teoria da justiça como equidade, de John Rawls, reforça a importância da alocação justa de recursos públicos, especialmente quando se trata da proteção de grupos vulneráveis (Barbosa-Fohrmann & Araújo, 2020). No contexto do orçamento público brasileiro, essa perspectiva reforça a necessidade de priorizar investimentos que assegurem direitos fundamentais de crianças e adolescentes, conforme preconizado pelo princípio da prioridade absoluta na Constituição Federal.

O princípio da prioridade absoluta, previsto no art. 227 da Constituição Federal e art. 4º do ECA, coloca a proteção da criança e do adolescente como prioridade, refletindo a importância dada à vulnerabilidade desse segmento da população. As questões que envolvem a proteção desse grupo etário precisam ser tratadas como política de Estado. Não se trata de preferência, mas de prioridade; uma prioridade que é absoluta. Nesse sentido, a execução do orçamento precisa refletir a prioridade absoluta prevista na Constituição Federal, em consonância com o princípio da destinação privilegiada de recursos, como defendem Jambersi & Oliveira (2020).

A primeira tentativa de mensurar gastos públicos voltados a crianças e adolescentes no Brasil ocorreu em 1995, por meio da parceria entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), conhecida como Orçamento Criança (R. S. Almeida, 2011). Em 2005, o UNICEF, o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) e a Fundação Abrinq consolidaram as bases do OCA, uma metodologia que identifica, no orçamento público, despesas exclusivas e não exclusivas para crianças e adolescentes (Jambersi & Oliveira, 2020).

O orçamento público brasileiro é composto por três instrumentos principais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A despesa pública apresenta um conjunto de classificações com o objetivo de organizar e melhor evidenciar os gastos públicos. De acordo com o Manual Técnico do Orçamento, as principais classificações são: a) categoria econômica: separa despesas correntes (pessoal, custeio, encargos da dívida) e de capital (investimentos, amortizações e inversões financeiras); b) função: agrupa despesas por grandes áreas como saúde, educação e segurança pública; c) natureza: detalha os gastos conforme sua finalidade específica; d) programática: organiza despesas por programas e ações governamentais (MPOG, 2023).

Entretanto, identificar gastos destinados exclusivamente a crianças e adolescentes continua sendo um grande desafio. Esses recursos frequentemente estão diluídos em categorias mais amplas, dificultando a visibilidade de sua aplicação específica. Além disso, a falta de indicadores específicos e a fragmentação de dados tornam complexa a avaliação do impacto real das políticas públicas nesse público.

A Fundação Abrinq (2021), em sua terceira edição do manual De Olho no Orçamento Criança, destacou a importância de evidenciar esses gastos. A metodologia OCA busca diferenciar despesas exclusivas e não exclusivas, alinhando-se ao princípio da prioridade absoluta. Tal abordagem visa facilitar o monitoramento, a fiscalização e a alocação efetiva de recursos para crianças e adolescentes (Abrinq, 2021).

A metodologia OCA constitui uma tentativa de melhor evidenciar crianças e adolescentes no orçamento público, ao propor um olhar detalhado para as despesas direcionadas a esse segmento da população. Ao utilizar tal metodologia, a administração torna-se mais transparente e eficiente no cumprimento do princípio da prioridade absoluta. Apesar de avanços normativos e metodológicos, ainda persistem desafios na evidência orçamentária de recursos para crianças e adolescentes. O presente estudo visa contribuir para

esse debate, analisando os orçamentos das capitais e propondo estratégias práticas para a efetivação do princípio da prioridade absoluta.

A alocação de recursos públicos é um tema amplamente debatido na literatura de administração pública, especialmente no contexto das políticas sociais voltadas para grupos vulneráveis. O gasto público deve estar alinhado aos princípios da Constituição Federal, o que implica a necessidade de mecanismos que garantam prioridade para crianças e adolescentes. Essa perspectiva é complementada pela literatura sobre transparência pública, que sugere a necessidade de mais transparência, visando uma gestão pública mais eficaz e alinhada aos direitos fundamentais (Piotrowski & Van Ryzin, 2007).

A esse respeito, a Teoria do Contribuinte/Usuário nos permite analisar a situação ideal almejada e a situação real experimentada. Esse campo de estudo auxilia o pesquisador do orçamento público no estudo das dotações consignadas no orçamento. A presente pesquisa, para o fim a que se destina, faz uso das lições da Teoria do Contribuinte/Usuário para analisar os orçamentos das 26 capitais estaduais, constituindo uma métrica quantitativa do estado ideal e atual, conforme sugerido pela literatura dedicada ao estudo do orçamento público (Silva & Oliveira, 2024).

Consulta nas bases de dados, visando à identificação de estudos nacionais sobre as temáticas do orçamento público e crianças e adolescentes, revela uma baixa produção de pesquisa na literatura nacional: Scopus (1 resultado), Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (3 dissertações que analisam casos isolados) e SciELO (nenhum estudo evidenciado).

A escassez de produção científica não sugere indício de superação da temática, mas a evidência de uma lacuna crítica de natureza institucional. A ausência de pesquisas sistemáticas sobre orçamento público e infância sugere um sintoma de invisibilização orçamentária e baixa priorização técnica do tema nas agendas de pesquisa e nos sistemas de

planejamento fiscal, como sugerido em estudos mais antigos (Marcílio, 1998; Piola et al., 1996). Essa percepção é corroborada pelo próprio esforço do Governo Federal, o qual publicou, em 2024, o guia Aplicação da Agenda Transversal de Crianças e Adolescentes nos Orçamentos. O documento se dedicou a discorrer sobre a necessidade de redesenhar as ações orçamentárias para promover um orçamento sensível à criança (Brasil, 2025).

A iniciativa busca oferecer orientações para incorporar a pauta infantojuvenil no ciclo orçamentário e evidencia que, apesar da previsão constitucional da prioridade absoluta, ainda há carência de metodologias consolidadas e de cultura institucional para mensurar e assegurar tal prioridade. Nesse contexto, a proposta metodológica apresentada neste estudo emerge como uma contribuição inovadora e alinhada aos esforços contemporâneos de transversalização e justiça fiscal intergeracional.

Ao embasar a análise do OCA nesses referenciais teóricos, este estudo busca preencher lacunas sobre a relação entre transparência, equidade e eficiência na gestão pública brasileira. Assim, a seção a seguir detalha os procedimentos metodológicos adotados para a investigação proposta por esta pesquisa.

3 METODOLOGIA

Este estudo caracteriza-se como uma pesquisa básica, de abordagem mista, combinando métodos quantitativos e qualitativos para uma análise mais abrangente do objeto de estudo. A abordagem quantitativa foi utilizada para mapear e sistematizar os dados orçamentários das capitais estaduais brasileiras, enquanto a abordagem qualitativa permitiu interpretar os padrões de alocação dos recursos e contextualizá-los à luz da literatura e das normativas e diretrizes sobre o orçamento público para crianças e adolescentes. Quanto aos objetivos, enquadra-se como descritivo e exploratório, buscando mapear e compreender as alocações orçamentárias voltadas para crianças e adolescentes nas capitais estaduais

brasileiras. Inspirada no estudo de Jambersi e Oliveira (2020), que analisou a lei orçamentária de Curitiba de 2019 para identificar ações e programas destinados a esse público, esta pesquisa adota abordagem semelhante, ampliando seu escopo para os 26 portais de transparência das capitais estaduais brasileiras.

A coleta de dados concentra-se nas leis orçamentárias anuais vigentes em 2023, ano mais recente disponível, proporcionando uma visão atualizada das prioridades orçamentárias. A escolha por um único exercício fiscal simplifica a coleta e análise de dados, sem prejuízo à qualidade das conclusões, permitindo foco nas condições contemporâneas de alocação de recursos. A análise busca identificar ações orçamentárias explicitamente voltadas para crianças e adolescentes, conforme previsto no conceito de OCA.

Considerando que as leis orçamentárias frequentemente não organizam as ações voltadas para o público infantojuvenil de forma destacada (Abrinq, 2021; Jambersi & Oliveira, 2020), a pesquisa examina os orçamentos das 26 capitais estaduais, de modo a evidenciar apenas gastos em que o texto se refira a crianças e adolescentes, ou seja, dotações orçamentárias em que seja possível evidenciar o anexo específico constando as despesas que serão destinadas à criança e ao adolescente (anexo OCA).

A análise considera apenas os valores previstos na publicação das leis orçamentárias (créditos iniciais), sem incluir alterações decorrentes de aberturas de créditos adicionais. Na segunda fase, serão comparados os valores previstos e executados, permitindo avaliar o nível de cumprimento e o comprometimento das capitais com ações voltadas ao público-alvo.

Além da análise das leis orçamentárias, este estudo buscou identificar marcos normativos complementares nos municípios analisados. Assim, a pesquisa verifica se os municípios possuem leis específicas que destaquem o OCA, analisando portais oficiais das prefeituras e, quando necessário, das câmaras municipais. A busca foi realizada nas seções legislativas desses portais, utilizando os seguintes termos-chave: criança, adolescente,

orçamento da criança e OCA. Também são analisadas normativas internas dos tribunais de contas estaduais e municipais relacionadas ao OCA, utilizando-se os mesmos termos de busca anteriormente mencionados. Esse esforço buscou mapear a existência de instrumentos normativos que regulamentem e fortaleçam a institucionalização do OCA, contribuindo para a sua continuidade e proteção contra descontinuidades administrativas.

Para o tratamento dos dados, utilizam-se as ferramentas Excel e Power BI, devido à sua ampla acessibilidade e capacidade de análise eficiente. O Excel é empregado para cálculos automatizados, classificação e filtro de dados. O Power BI complementa o processo ao permitir a criação de dashboards interativos, facilitando a visualização de indicadores, a distribuição proporcional das despesas e a análise comparativa entre capitais.

Por fim, a pesquisa propõe uma metodologia abrangente e estruturada, nos moldes do OCA, com o objetivo de aprimorar a identificação, a mensuração e a transparência das despesas destinadas a crianças e adolescentes. Esse esforço visa fornecer uma base para futuras análises e fomentar avanços na priorização de políticas públicas voltadas a esse público.

Na seção seguinte, apresentam-se os principais resultados obtidos a partir da metodologia proposta pelo estudo.

4 RESULTADOS

A pesquisa coletou dados das capitais dos estados brasileiros, visando identificar as leis orçamentárias dos referidos entes federativos, bem como o valor total das despesas fixadas. A Tabela 1 apresenta o resultado desta primeira análise.

Tabela 1

Leis orçamentárias evidenciadas na pesquisa

CAPITAIS	LOA Nº	DESPESA TOTAL (R$):	OBSERVAÇÃO:
Campo Grande	6.981/2022	5.418.631.265	Pesquisável
Cuiabá	6.911/2023	4.688.323.032	Pesquisável
Goiânia	10.892/2023	7.295.973.000	Pesquisável
Aracaju	5.549/2022	3.527.651.600	Não permite pesquisar no conteúdo
Fortaleza	11.333/2022	10.737.091.793	Pesquisável
João Pessoa	14.706/2023	3.744.583.747	Não permite pesquisar no conteúdo
Maceió	73.14/2023	4.082.990.897	Pesquisável
Natal	7.461/2023	4.102.226.517	Pesquisável
Recife	19.006/2022	7.259.000.000	Pesquisável
Salvador	9.658/2022	10.284.563.000	Pesquisável
São Luís	7.105/2023	4.332.240.230	Pesquisável
Teresina	5.830/2022	4.589.743.000	Pesquisável
Belém	9.878/2022	5.230.293.170	Pesquisável
Boa Vista	2.387/2023	1.768.089.741	Pesquisável
Macapá	2.540/2022	1.116.502.674	Não permite pesquisar no conteúdo
Manaus	3.017/2023	8.586.078.000	Pesquisável
Palmas	2.839/2023	2.030.118.446	Pesquisável
Porto Velho	2.998/2022	2.351.657.479	Pesquisável
Rio Branco	211/2023	2.130.819.965	Pesquisável
Belo Horizonte	11.442/2022	17.141.671.882	Exportável
Rio de Janeiro	7.759/2023	43.939.172.652	Não permite pesquisar no conteúdo
São Paulo	17.728/2021	82.758.515.690	Pesquisável
Vitória	9.901/2022	2.788.392.266	Pesquisável
Curitiba	16.161/2022	10.200.000.000	Exportável
Florianópolis	10.945/2022	3.745.437.915	Pesquisável
Porto Alegre	13.340/2022	10.587.483.895	Pesquisável

Em seguida, a pesquisa analisou todos os anexos das leis orçamentárias de 2023 das capitais pesquisadas, visando identificar a existência ou não de um anexo nos moldes do OCA. O anexo OCA detalha as ações orçamentárias, os montantes fixados na LOA e a classificação entre gastos exclusivos e não exclusivos com crianças e adolescentes. O resultado é apresentado na Figura 2.

Figura 2

Capitais com anexo OCA no orçamento anual

Das vinte e seis capitais analisadas, apenas sete apresentaram o anexo OCA no orçamento de 2023 (Belo Horizonte, Boa Vista, Curitiba, Fortaleza, Maceió, São Luís e São Paulo), o que representa menos de 28% do total das cidades analisadas. Merecem destaque as cidades do Recife e Belém, pois, embora ambas não possuam anexo nos moldes do OCA em suas respectivas leis orçamentárias, apresentaram anexos simplificados, detalhando um conjunto de valores destinados a crianças e adolescentes. Importa destacar que, em relação ao município de Macapá, a pesquisa não evidenciou a LOA 2023, sendo considerada a do ano anterior. No mesmo sentido, a pesquisa não identificou o anexo OCA de São Paulo, referente ao ano de escopo da pesquisa, sendo considerado o do ano anterior, ou seja, 2022.

Para além da presença de anexos, investigou-se a existência de legislação específica que institucionalize o OCA no plano regulatório municipal. A pesquisa analisou as leis

municipais divulgadas nos sites das prefeituras, por meio de mecanismos de busca por assunto, visando identificar na legislação municipal norma jurídica que determine a inclusão do anexo OCA na lei orçamentária anual. A esse respeito, em 2021, o Governo do Estado do Paraná promulgou a lei estadual nº 20.538, de 20 de abril de 2021, estabelecendo no orçamento do Estado do Paraná o dever de inclusão do anexo OCA (Lei Ordinária 20538/2021, 2021). Nesse sentido, a pesquisa analisou todos os bancos de dados das legislações municipais das capitais, visando identificar a existência de lei municipal prevendo OCA. A Tabela 2 apresenta o resultado da análise.

Tabela 2

Leis que determinam o OCA no orçamento

CIDADE:	EXISTE LEI SOBRE O OCA?
Natal	Lei nº 6.095, de 30 de abril de 2010
Salvador	Lei nº 8.041, de 19 de julho de 2011
Rio Branco	Lei C. Nº 194 de 29 de novembro de 2022
Belo Horizonte	Lei nº 9.930, 14 de junho de 2010
Rio de Janeiro	Lei nº 6.054, de 21 de março de 2016
Florianópolis	Lei nº 7.506, de 18 de janeiro de 2008

Importa registrar que, em relação aos municípios de Fortaleza, Goiânia e João Pessoa, a pesquisa observou projetos de lei no sentido de implantar o OCA em cada município: projeto de lei nº 501/2010 (Fortaleza), nº 051/2016 (Goiânia) e nº 1407/2012 (João Pessoa). Porém, tais projetos não prosperaram.

Tal discussão nos leva à necessidade de avaliar como os tribunais de contas contribuem para a consolidação do OCA. A presente pesquisa se insere no campo da transparência pública, em especial o dever da transparência pública nos gastos do poder público municipal. Por essa razão, houve a consulta nos portais dos tribunais de contas dos estados, visando identificar resolução normativa disciplinando a apuração do OCA por parte

dos entes jurisdicionados. A existência de resolução normativa sobre OCA auxilia na difusão e no cumprimento de seus objetivos. Os tribunais de contas são as instituições responsáveis por auxiliar o Poder Legislativo de cada ente federativo no dever de fiscalizar os gastos realizados pelos gestores públicos. Após consulta em todos os sites dos tribunais de contas dos estados (TCEs), dos municípios da Bahia, Goiás e Pará (TCMs) e dos tribunais de contas do município do Rio de Janeiro (TCMRIO) e São Paulo (TCMSP), a presente pesquisa identificou que apenas o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) possui uma resolução normativa que disciplina o OCA: Resolução Normativa nº 14/2009 (TCEPR, 2009).

Com base nesses achados, a seção seguinte discute os resultados da pesquisa à luz da literatura, sugerindo uma nova metodologia para o OCA e analisando os orçamentos evidenciados.

5 DISCUSSÃO

5.1 Uma nova abordagem para o OCA

A metodologia OCA, proposta inicialmente por iniciativa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) (R. S. Almeida, 2011), prevê o foco nos eixos temáticos da saúde, educação e assistência social. A referida metodologia apresenta um conjunto de recursos do orçamento público destinado à criança e ao adolescente, estabelecendo um parâmetro para melhor identificar onde estão as crianças no orçamento. A metodologia visa "identificar o montante de recursos públicos destinado à proteção e desenvolvimento da criança" (Abrinq, 2021, p. 15). A apuração diferencia o que são despesas exclusivas e não exclusivas com criança e adolescente.

A metodologia do OCA não exclusivo analisa quais ações orçamentárias oferecem benefícios a uma população mais ampla do que apenas crianças e adolescentes. Para garantir uma distribuição proporcional dos recursos após a consolidação da apuração, a metodologia

estabelece ajustes nos valores de acordo com o tamanho da população beneficiada. Portanto, ao calcular o OCA total, os valores apurados do orçamento exclusivo devem ser considerados integralmente como despesa com crianças e adolescentes, enquanto os valores do orçamento não exclusivo são submetidos a cálculos proporcionais. Essa abordagem visa conferir maior realismo e consistência na análise da despesa pública e seu beneficiário. Para apuração do OCA não exclusivo, deve-se encontrar o índice de proporcionalidade. O referido índice é o resultado da divisão do número de crianças pelo número total de habitantes de uma cidade. Uma vez encontrado o índice, multiplica-se esse valor pela despesa prevista no orçamento.

O cálculo de proporção é uma ferramenta matemática usada para expressar relações proporcionais entre quantidades. No exemplo do OCA, a proporção reflete a distribuição proporcional de recursos com base na composição demográfica da população de uma cidade. Tal abordagem busca garantir que os recursos sejam alocados de maneira justa, atendendo às necessidades específicas de crianças e adolescentes.

Apesar de seu valor, a metodologia atual apresenta limitações que merecem análise crítica. A metodologia atual usa como base as despesas já fixadas no orçamento, o que não garante uma distribuição efetivamente justa dos recursos. A metodologia OCA atua no campo das despesas já fixadas no orçamento, apurando-se o que é exclusivo e não exclusivo. Um exemplo hipotético disso seria imaginarmos que a despesa fixada com atenção básica em saúde de um município seria de R$ 100.000 (cem mil) reais. Nesse exemplo, o índice de proporcionalidade seria multiplicado por este total de recurso já fixado no orçamento.

Uma das principais limitações da metodologia OCA atual, que depende das despesas já fixadas no orçamento, é que ela reflete escolhas políticas e orçamentárias prévias que podem não ser compatíveis com uma distribuição justa e proporcional dos recursos públicos, especialmente no que diz respeito ao princípio da prioridade absoluta. Por exemplo, considere um município com uma receita total anual de R$ 100 milhões. No planejamento orçamentário,

apenas R$ 100 mil foram alocados para a vacinação de toda a população. Ao calcular o OCA Não Exclusivo com base nessa despesa já fixada, o índice de proporcionalidade apenas redistribuirá esse montante pré-determinado, sem questionar ou corrigir o valor destinado às crianças e adolescentes, frente à receita total do município. Em outras palavras, ao utilizar o valor fixado de R$ 100 mil como base para calcular o OCA não exclusivo, a metodologia não captura adequadamente o montante necessário para priorizar as crianças e adolescentes.

A abordagem atual do OCA perde de vista o todo, uma vez que não avalia se o orçamento inicial reflete uma distribuição justa e prioritária dos recursos públicos, ou seja, não questiona a suficiência nem a justiça distributiva da dotação orçamentária original. Em outras palavras, a metodologia atual do OCA, sugerida pela Abrinq, embora útil, não avalia se o orçamento inicial reflete uma distribuição justa e prioritária dos recursos públicos com base na composição demográfica de cada localidade. No mesmo sentido, a metodologia Abrinq não questiona se a dotação orçamentária originalmente aprovada é suficiente ou justa à luz da composição demográfica local.

Tal cenário dialoga com os argumentos sugeridos pela literatura, reforçando o desafio na separação de gastos diretos e indiretos com criança e adolescente (Rzhanitsyna, 2021). Esse problema reforça a necessidade de uma metodologia que comece pela distribuição prioritária da receita total, garantindo que os recursos sejam planejados com foco em atender às demandas específicas desse segmento, antes mesmo de serem desagregados em despesas fixadas. Portanto, embora a metodologia seja uma tentativa louvável de se buscar evidenciar as crianças e adolescentes no orçamento, é provável que haja problemas de focalização, uma vez que considera as despesas já fixadas no orçamento, as quais podem não ter um critério justo de distribuição que coloque crianças e adolescentes como prioridade.

Diante dessas limitações, a presente pesquisa sugere uma nova metodologia, que rompe com a lógica passiva de mensuração do que já existe e propõe um modelo propositivo,

baseado em evidências, voltado à justiça distributiva e à consistência orçamentária, nos moldes do OCA atual, de modo que possa contribuir para uma distribuição dos recursos públicos mais focalizada e que evidencie a prioridade absoluta da criança e do adolescente no contexto do orçamento público. Para tanto, propõe a apuração do OCA em dois momentos: a) distribuição da receita e b) focalização na despesa. Para melhor visualização, a Tabela 3 apresenta a comparação entre o modelo atual e o proposto por esta pesquisa.

Tabela 3

Comparativo entre o modelo Abrinq e a proposta desta pesquisa

MODELO DA FUNDAÇÃO ABRINQ (ATUAL)	PROPOSTA DO ARTIGO
Foca na despesa executada	Atua sobre receita (MPA) e despesa (focalização)
Classifica como exclusiva ou não exclusiva	Analisa justiça na distribuição da receita e benefício efetivo do gasto
Usa estimativas populacionais ex post	Usa composição demográfica ex ante no MPA
Aceita o orçamento tal como aprovado	Questiona se o orçamento é suficiente e justo
Sem crítica à formulação orçamentária inicial	Atua na distribuição inicial dos recursos (MPA)

Em relação ao momento da distribuição da receita, sugere-se que, antes mesmo de se pensar em definir as despesas propriamente ditas, deve-se proceder com a distribuição do total de receita prevista para o exercício financeiro. Para calcular o total de receita destinado às crianças e aos adolescentes em um município, primeiramente, divide-se a receita total (RT) estimada na peça orçamentária pelo número total de habitantes (TH), resultando no cálculo da receita por habitante. Em seguida, multiplica-se esse valor pela quantidade total de crianças e adolescentes existentes no município, obtendo-se a Receita Total para Crianças e Adolescentes (RTca). Para conferir prioridade absoluta na distribuição dos recursos públicos, adiciona-se a esse montante o resultado da multiplicação entre RTca e o Multiplicador de Prioridade Absoluta (MPA). Este último passo ajusta a alocação de recursos de acordo com a proporção de crianças e adolescentes em relação à população total, refletindo a importância constitucional de atender às necessidades desse segmento. Esse processo, ao considerar a fórmula (RTca * Mpa) + RTca, busca proporcionar uma distribuição equitativa e ponderada

dos recursos, garantindo uma priorização proporcional às demandas específicas de crianças e adolescentes de cada município.

O presente multiplicador considera uma ponderação entre o número de crianças e adolescentes de um município e os demais segmentos da população (jovens, adultos e idosos). Quanto mais crianças e adolescentes existentes em um município, menor será o multiplicador que evidenciará a prioridade absoluta, tendo em vista que, com mais crianças e adolescentes, mais recursos podem ser empregados em conjunto para satisfazer as necessidades das crianças e dos adolescentes. Quanto menos crianças em um município, maior será o multiplicador. Um menor número de crianças enfraquece o uso em conjunto dos recursos municipais para promover o bem-estar das crianças e adolescentes, sendo necessário conferir mais recursos para ações voltadas a esse segmento. A Tabela 4 apresenta os percentuais do multiplicador sugerido por essa pesquisa para melhor evidenciar a prioridade absoluta das crianças e adolescentes na distribuição da receita pública prevista nos orçamentos de cada município.

Tabela 4

Multiplicador de prioridade absoluta (MPA)

Percentual de crianças e adolescentes:	Multiplicador Adicional:
De 40% a 50%	0,2
De 30% a 39%	0,4
De 20% a 29%	0,6
De 11% a 19%	0,8
Até 10%	1

O MPA foi concebido como uma escala técnica de progressividade proporcional, voltada a operacionalizar o princípio constitucional da prioridade absoluta, art. 227, respeitando a heterogeneidade demográfica dos municípios brasileiros. Trata-se de um mecanismo de ajuste relativo à composição etária da população de cada contexto local.

A proposta parte da constatação, com base no Censo 2022 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de que o percentual de crianças e adolescentes na população total brasileira varia drasticamente entre os municípios. Por exemplo, em Uiramutã (RR), 49,27% da população é composta por pessoas com até 14 anos (IBGE, 2022a), enquanto em Balbinos (SP), esse índice é de apenas 6,15% (IBGE, 2022b). Tal variação exige mecanismos que assegurem prioridade orçamentária sem comprometer a autonomia administrativa local.

Nesse sentido, o MPA assume a forma de uma escala de compensação progressiva: quanto menor a proporção de crianças e adolescentes, maior o coeficiente adicional aplicado à sua parcela demográfica da receita. A lógica é garantir que esse grupo, mesmo quando numericamente reduzido, continue sendo priorizado de forma orçamentária.

A escala proposta (0,2 a 1,0) foi desenhada com base na distribuição real dos percentuais de crianças e adolescentes no Brasil, conforme dados oficiais do IBGE (2022). Utilizou-se uma abordagem por faixas percentuais agregadas (11% a 50%) para garantir simplicidade operacional e flexibilidade analítica. Não se trata de um valor fixo ou normativo, mas de um parâmetro técnico orientador que pode ser ajustado à realidade local, respeitando o princípio da eficiência orçamentária.

Para ilustrar a aplicação do MPA na distribuição de receitas de um município, consideremos um exemplo hipotético: uma cidade com uma receita total estimada de R$ 100.000.000 (cem milhões de reais) e uma população total de 50.000 habitantes, dos quais 10.000 são crianças e adolescentes (20% da população). Inicialmente, calcula-se a receita por habitante, dividindo-se o total de receitas pelo número de habitantes (R$ 100.000.000 / 50.000), resultando em R$ 2.000,00 por pessoa. Multiplica-se esse valor pelo número de crianças e adolescentes, chegando a uma Receita Total para Crianças e Adolescentes (RTca) de R$ 20.000.000. Em seguida, aplica-se o MPA com base no percentual da população infantil. Como 20% da população é composta por crianças e adolescentes, o multiplicador

correspondente, de acordo com a tabela sugerida, é 0,6. Portanto, a prioridade absoluta é evidenciada ao somar o montante adicional de R$ 12.000.000 (RTca x 0,6) à RTca original, totalizando R$ 32.000.000 destinados às crianças e adolescentes.

A sugestão de uma nova abordagem de apuração do OCA, proposta por esta pesquisa, busca materializar o princípio da prioridade absoluta previsto na Constituição Federal. O MPA proposto nesta pesquisa reflete diretamente o princípio da prioridade absoluta previsto no artigo 227 da Constituição Federal, ao criar um mecanismo que ajusta a alocação de recursos públicos de maneira proporcional às demandas específicas das crianças e adolescentes. Essa ferramenta operacionaliza o comando constitucional, garantindo que, mesmo em municípios com menor percentual de crianças e adolescentes, os recursos destinados a esse segmento sejam amplificados, assegurando que suas necessidades sejam atendidas de forma efetiva e em conformidade com o preceito constitucional de proteção integral e prioridade na formulação de políticas públicas.

Os percentuais propostos na metodologia foram definidos a partir de uma abordagem teórica, buscando alinhamento com princípios e diretrizes da literatura sobre orçamento público, especialmente aquelas que enfatizam o princípio da prioridade absoluta para crianças e adolescentes, previsto no art. 227 da Constituição Federal. No entanto, destaca-se que a ideia do multiplicador emergiu como uma contribuição original durante o desenvolvimento da pesquisa, sendo concebida como uma alternativa prática para enfrentar as limitações identificadas no modelo atual do OCA.

Portanto, a nova abordagem proposta foi desenhada com o intuito de preencher lacunas apontadas pela literatura nacional e internacional sobre os modelos atuais de alocação dos gastos públicos com crianças e adolescentes (Bequele, 2010; Botlhale, 2012; Goderis & Vlekke, 2023; Kumra, 2016; Rzhanitsyna, 2021), promovendo uma distribuição mais transparente e equitativa dos recursos públicos. A utilização de um multiplicador reflete uma

escolha metodológica fundamentada na percepção da insuficiência do modelo atual e na necessidade de aprimorar a transparência e a justiça na alocação orçamentária. Além disso, a proposta dialoga com metodologias já aplicadas na área, como o modelo defendido pela Fundação Abrinq (Abrinq, 2021; Jambersi & Oliveira, 2020) e o anexo simplificado para recursos destinados à primeira infância. A metodologia proposta por esta pesquisa constitui um ponto de partida para futuras validações empíricas e refinamentos, contribuindo para o debate e a evolução das metodologias de análise e planejamento do orçamento público voltado para crianças e adolescentes.

A presente pesquisa dialoga com uma agenda global que busca evidenciar a criança e o adolescente no contexto do orçamento. Assim, esta metodologia surge na mesma linha de raciocínio de ferramentas como *Canada Child Budget Lens* (UNICEF, 2023), *Child Responsive Public Finance* (UNICEF, 2025b) e *Public Finance for Children* (PF4C) (UNICEF, 2025a), as quais tentam situar tal público no orçamento. Na mesma linha de raciocínio, o relatório *First Focus on Children* sugere que o governo americano gastou, entre 2023 e 2024, cerca de 8% a 11% de seu orçamento com crianças, reforçando a necessidade de mecanismos mensuráveis de tais gastos (FFC, 2024). No plano nacional, iniciativas como Gasto Social com Crianças e Adolescentes (GSC&A) sugerem uma metodologia baseada em gastos específicos e ampliados (UNICEF, 2022).

Esta pesquisa colocou em prática o multiplicador sugerido, obtendo o resultado conforme a Tabela 5.

As capitais Boa Vista e Maceió, que tinham valores extremamente baixos na metodologia atual (R$ 1.035 e R$ 439, respectivamente), apresentaram os maiores acréscimos em valores absolutos (R$ 4.952 e R$ 6.381), o que reflete a necessidade de maior equidade na alocação de recursos, de modo a demonstrar um esforço orçamentário para priorizar crianças e adolescentes. Por outro lado, Belo Horizonte e São Paulo, que já possuíam valores elevados,

também tiveram aumento (R$ 2.292 e R$ 3.049), mas proporcionalmente menor. O resultado sugere que a metodologia proposta equilibra melhor os recursos sem prejudicar grandes centros urbanos.

Tabela 5

Multiplicador adicional em prática

Cidade	OCA per capita na metodologia atual (R$ por criança/adolescente)	OCA per capita na metodologia proposta (R$ por criança/adolescente)	Acréscimo evidenciado
Fortaleza	5.698	7.073	1.376
Maceió	439	6.820	6.381
São Luís	4.816	6.679	1.863
Boa Vista	1.035	5.986	4.952
Belo Horizonte	9.553	11.845	2.292
São Paulo	8.513	11.562	3.049
Curitiba	6.282	9.201	2.919

A metodologia atual mostrou-se insuficiente para atender de forma equitativa às capitais com menores capacidades financeiras. A metodologia proposta oferece uma solução prática para redistribuição de recursos baseada em critérios mais justos. Nesse sentido, a adoção da nova metodologia pode ser apresentada como um avanço na priorização de políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes, promovendo a inclusão e justiça social.

Uma vez evidenciada a distribuição da receita, passa-se à questão da *focalização da despesa pública*. De fato, há uma dificuldade de se promover uma desagregação detalhada do orçamento. A questão reside no grau de referibilidade do gasto público, ou seja, quem vai se beneficiar com dado gasto público. Nesse sentido, é preciso que o planejador do gasto público se pergunte: a despesa planejada promoverá um benefício mediato ou imediato às crianças e aos adolescentes? É necessário que os gestores se dediquem a questões que envolvam exclusivamente esse segmento da população. A presente pesquisa sugere uma abordagem que

melhor evidencia a criança e o adolescente no orçamento. Os gestores poderiam utilizar critérios sugeridos na Tabela 6 para melhorar a focalização das despesas públicas.

Tabela 6

Critérios para focalização das despesas públicas

Critério:	Definição:
Referibilidade	Analisar se a despesa está relacionada ao bem-estar e à qualidade de vida das crianças e adolescentes.
Exclusividade do benefício	Analisar se a despesa traz benefícios exclusivos ou substanciais para crianças e adolescentes.
Custos operacionais	Analisar se a despesa trará algum benefício direto à criança e ao adolescente, apenas no que se refere aos aspectos operacionais do equipamento público.

Nesse sentido, uma questão que pode ser suscitada é se o trabalho de um profissional de limpeza de uma escola está mais atrelado à manutenção do equipamento público ou à intenção de garantir um ambiente de estudo em melhores condições de limpeza do local de ensino. A limpeza de salas de aula, áreas recreativas e banheiros frequentemente usados por crianças pode ser considerada mais diretamente referenciável.

Outro ponto passível de questionamento é se a construção de uma escola se trata de um gasto com criança e adolescente ou é apenas mais uma construção que incorporará o patrimônio da prefeitura. É razoável argumentar que os custos associados à construção da escola não são diretamente relacionados a gastos com crianças até que a escola esteja em funcionamento e atendendo ao propósito educacional para o qual foi projetada. Durante a fase de construção, os recursos investidos são direcionados para a infraestrutura física, e as crianças ainda não estão recebendo diretamente os benefícios educacionais da escola. A alocação de recursos durante a fase de construção pode ser vista mais como um investimento em ativos de infraestrutura para o município, contribuindo para o patrimônio público e futuras oportunidades educacionais para as crianças. Nesse contexto, é importante analisar a distinção entre os custos associados à construção do futuro prédio e os custos operacionais diretamente associados à prestação de serviços educacionais. Os custos operacionais, como salários de

professores, materiais educacionais e atividades pedagógicas, são mais diretamente relacionados ao benefício imediato das crianças e adolescentes.

Na mesma linha de raciocínio, outra questão que pode surgir é sobre a aquisição de um carro para o conselho tutelar, se esta seria um gasto com criança e adolescente ou apenas os custos com combustível e condutor à disposição do Conselho. É razoável argumentar que a aquisição de um carro para o Conselho Tutelar pode ser vista como uma despesa que não é diretamente voltada para as crianças. No entanto, os custos operacionais associados ao uso desse carro, como combustível e o motorista à disposição do Conselho Tutelar, podem ser considerados como despesas relacionadas a crianças. A compra do carro em si pode ser vista como um investimento que acrescerá o patrimônio do município, mas não é uma despesa direta em benefício das crianças. Os custos operacionais, como combustível e motorista, estão associados ao funcionamento do Conselho Tutelar e à sua capacidade de responder prontamente a situações que envolvem crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade.

Essas questões são relevantes para se avaliar como os recursos estão sendo alocados para crianças e adolescentes, exigindo-se um exercício reflexivo que favoreça os interesses do referido grupo. A modelagem proposta por esta pesquisa é apenas uma sugestão, dentre outras que podem surgir com a maturação desse campo de pesquisa. Os critérios de referibilidade, exclusividade do benefício e custos operacionais são propostos para permitir uma análise mais estruturada da alocação orçamentária. Para tornar sua aplicação mais concreta, foram apresentados exemplos ilustrativos, os quais demonstram a importância da reflexão sobre o grau de focalização das despesas e reforçam que a proposta desta pesquisa não busca esgotar o tema, mas sim contribuir para o avanço metodológico nesse campo.

A proposta de focalização da despesa pública com crianças e adolescentes apresentada neste estudo se inspira em metodologias internacionais consolidadas, mas busca traduzi-las

para o contexto federativo e operacional brasileiro. A esse respeito, a UNICEF apoia abordagens específicas para a focalização de despesas para esse público, variando de contexto em contexto (*Child-focused Public Expenditure Measurement*). Nesse sentido, o relatório *The Child Budget Lens* propõe uma taxonomia funcional que classifica os gastos públicos em quatro categorias: despesas diretas, despesas indiretas, despesas expandidas e despesas com bens públicos gerais. Além disso, a experiência de El Salvador com o *Child Targeting Index*, que mede o grau de viés pró-infância do orçamento, com base na razão entre gastos com crianças e sua participação demográfica, reforça a necessidade de critérios analíticos do gasto público (UNICEF, 2023).

Partindo dessa estrutura conceitual, o presente estudo desenvolve três critérios operacionais de focalização do gasto: referibilidade, exclusividade do benefício e custos operacionais. Tais critérios têm por objetivo qualificar tecnicamente se uma despesa orçamentária deve ser considerada, de fato, como destinada ao público infantojuvenil. A lógica aqui adotada é que não basta que haja disponibilidade orçamentária em nome da infância, é necessário que o gasto realizado efetivamente produza benefício substancial, específico e rastreável para esse grupo etário. Assim, com a maturação das pesquisas sobre orçamento público e infância, novos refinamentos podem surgir, fortalecendo a aplicabilidade da abordagem sugerida nesta pesquisa.

A abordagem qualitativa da despesa se diferencia da metodologia do MPA, também apresentada neste estudo, cuja função é atuar sobre a dimensão da receita potencial para a infância, corrigindo assimetrias demográficas e reforçando a prioridade constitucional de alocação. Enquanto o MPA opera no plano da capacidade de financiamento, os critérios de focalização atuam sobre a consistência da execução da despesa orçamentária, oferecendo um instrumento de análise substantiva e verificável, em sintonia com as recomendações de órgãos internacionais e com as necessidades de controle social e institucional.

Portanto, a nova abordagem proposta por esta pesquisa busca aprimorar a metodologia do OCA em termos técnicos, bem como dar maior concretude ao princípio constitucional da prioridade absoluta da criança e do adolescente. Ao vincular a alocação de recursos à composição demográfica e introduzir critérios de focalização mais precisos, a proposta pretende fomentar uma gestão pública mais equitativa e transparente, promovendo uma alocação de recursos que realmente atenda às necessidades dessa população vulnerável. Essa iniciativa é um convite à reflexão e ao avanço no campo da transparência e justiça social no orçamento público.

A implementação de uma nova metodologia que focalize os gastos públicos voltados para crianças e adolescentes pode trazer impactos significativos na transparência e na fiscalização do orçamento público, bem como promover a justiça distributiva defendida por Rawls (1971). Ao estabelecer critérios claros para identificar despesas exclusivas e não exclusivas, os gestores municipais terão uma visão mais precisa da alocação de recursos, permitindo que priorizem de maneira mais efetiva ações que garantam os direitos desse público, em conformidade com o princípio da prioridade absoluta. Além disso, a transparência promovida por essa metodologia pode fortalecer o controle social, facilitando o acompanhamento pela sociedade e pelos órgãos fiscalizadores. Para os gestores, a adoção desse modelo pode ser um diferencial na construção de políticas públicas mais eficientes e bem fundamentadas, além de reduzir riscos de questionamentos legais e políticos. A possibilidade de replicação em outros níveis de governo, como estados e União, amplia o alcance da proposta, favorecendo um alinhamento nacional na priorização dos direitos das crianças e adolescentes, ao mesmo tempo em que ajusta a metodologia às especificidades de cada ente federativo.

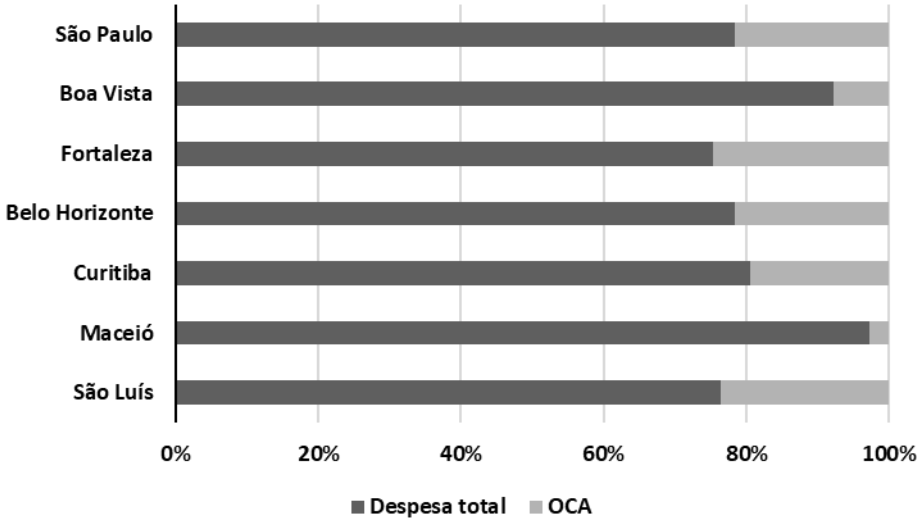
Além da proposta metodológica, é importante observar como os orçamentos das capitais se comportam na prática. A próxima seção analisa os dados orçamentários evidenciados na pesquisa, oferecendo uma leitura crítica.

5.2 Analisando os orçamentos evidenciados na pesquisa

Se pudéssemos analisar a vida de uma pessoa à luz da legislação brasileira, poderíamos sugerir que, para os estágios de maior fragilidade da vida humana, a legislação brasileira buscou conferir regras de proteção. Da infância à adolescência, existe o ECA. Na juventude, existe o Estatuto da Juventude. Na velhice, há o Estatuto do Idoso. Seria razoável argumentar que o gasto público deveria evidenciar maior alocação de recursos para o segmento da criança e do adolescente. O princípio da prioridade absoluta precisa ser respeitado, inclusive, no contexto do orçamento público. Entretanto, o que se verifica nos dados encontrados por esta pesquisa caminha no sentido contrário, como evidenciado na Figura 3.

Figura 3

Comparativo da despesa total e do OCA



Este cenário fica mais evidente no município de Maceió, sendo o caso de menor alocação de gastos públicos com crianças e adolescentes. Os dados sugerem uma significativa disparidade entre os valores totais do orçamento municipal e a parcela efetivamente destinada ao OCA. Essa relação sugere que, embora a legislação brasileira imponha a prioridade absoluta para crianças e adolescentes, conforme o artigo 227 da Constituição, a execução orçamentária ainda não reflete plenamente essa diretriz. Tal cenário pode apontar falhas na formulação de políticas públicas, ausência de mecanismos de transparência eficazes e a falta de monitoramento específico para assegurar o cumprimento desse princípio. Os achados da pesquisa reforçam os argumentos de Andion et al. (2023), no sentido de que a mera previsão da política pública no texto da lei não é condição suficiente para efetivação de direitos, situação que deflagra a necessidade de um modelo de alocação como o proposto no tópico 5.1. De modo convergente, o achado dialoga com a Teoria do Contribuinte/Usuário (Silva & Oliveira, 2024), uma vez que o plano ideal seria, do total dos orçamentos evidenciados na pesquisa, uma maior alocação de recursos para o público de crianças e adolescentes, o que não ocorre no plano real.

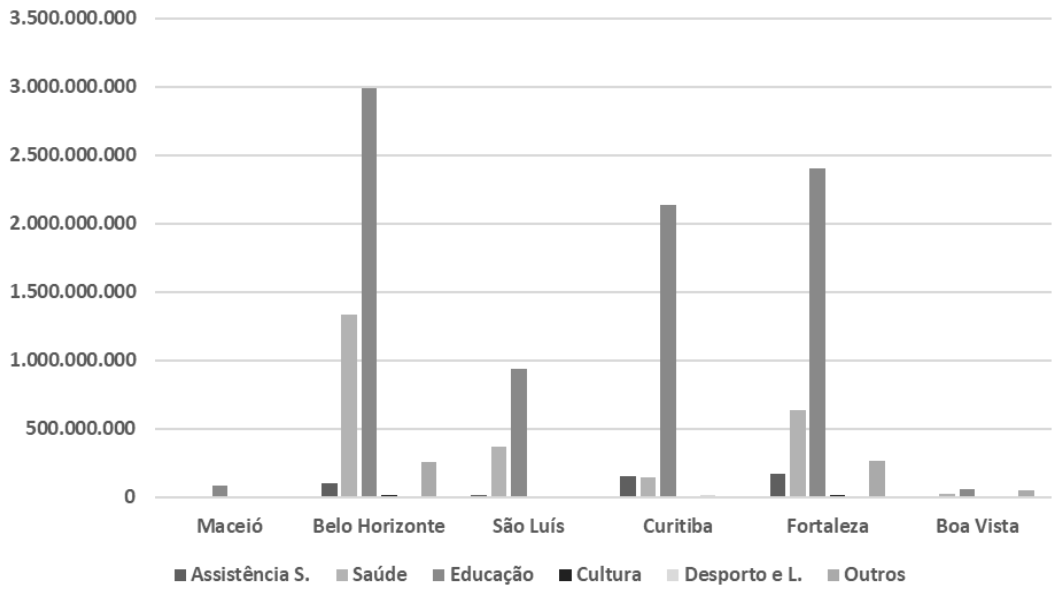
A análise sugere, ainda, que capitais com maior capacidade fiscal não necessariamente destinam proporções mais elevadas para o OCA, o que pode indicar a necessidade de revisão de prioridades ou uma melhor definição de critérios de alocação. Nesse sentido, a replicação de metodologias que detalhem a alocação e monitorem o cumprimento do OCA, como a nova abordagem proposta por esta pesquisa, pode ser uma ferramenta importante para fortalecer a transparência, bem como subsidiar gestores na implementação de políticas públicas mais alinhadas aos marcos legais.

A partir das informações coletadas, foi possível realizar uma análise comparativa entre os diferentes anexos OCA identificados, buscando chegar-se a *insights* e lições relevantes. O OCA foi pensado para priorizar eixos temáticos importantes para o desenvolvimento das

crianças e adolescentes, tais como saúde, educação e assistência social. Nesse sentido, a pesquisa analisou o volume de recursos por eixo temático, objetivando entender como cada município pesquisado aloca seus recursos para educação, saúde, assistência social, educação e cultura. Em razão do município de São Paulo possuir um volume de recursos muito maior que os demais, optou-se por, nesta análise específica, apresentar os dados de forma separada (Figura 5). Considerar o município de São Paulo dificultaria a visualização das informações.

Figura 4

Despesas por eixo temático (exceto São Paulo)

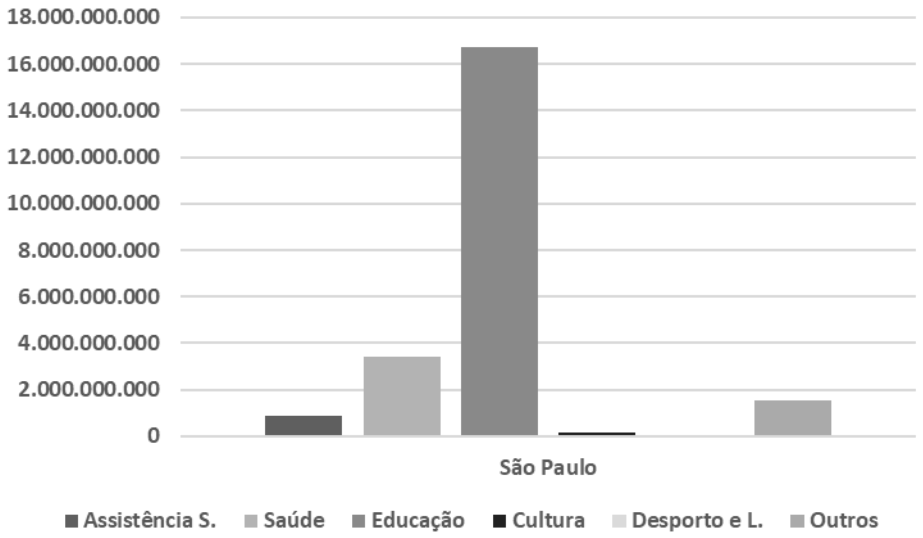


Belo Horizonte e Fortaleza se destacam pelo volume de recursos alocados com despesas em educação. Os dados sugerem que, enquanto a educação recebe aportes substanciais, outras áreas, como assistência social e desporto e lazer, que também são essenciais para o desenvolvimento integral das crianças e adolescentes, apresentam valores relativamente baixos. Isso indica uma disparidade na priorização dos eixos temáticos e sugere que o orçamento público, na prática, não está alinhado ao princípio de proteção integral. Essa desconexão entre os dispositivos legais e a execução orçamentária compromete a efetividade das políticas públicas e pode perpetuar desigualdades no acesso aos direitos fundamentais.

Estudos futuros poderiam analisar se há uma relação entre a qualidade da educação dos dois municípios e o nível de investimento realizado. Estudos futuros poderiam analisar o que provoca um maior nível de investimento em educação em um contexto e um menor nível de investimento em outro contexto. Além disso, são notórias as informações de que a qualidade da educação brasileira é abaixo do desejável. As críticas levantadas vão no sentido de que a educação básica possui menos recursos que a educação superior. No entanto, é razoável argumentar que essas críticas deixam de considerar o outro lado da moeda, ou seja, é provável que o problema não esteja na quantidade do gasto em educação, mas na qualidade. Os dados referentes ao município de São Paulo são apresentados na Figura 5.

Figura 5

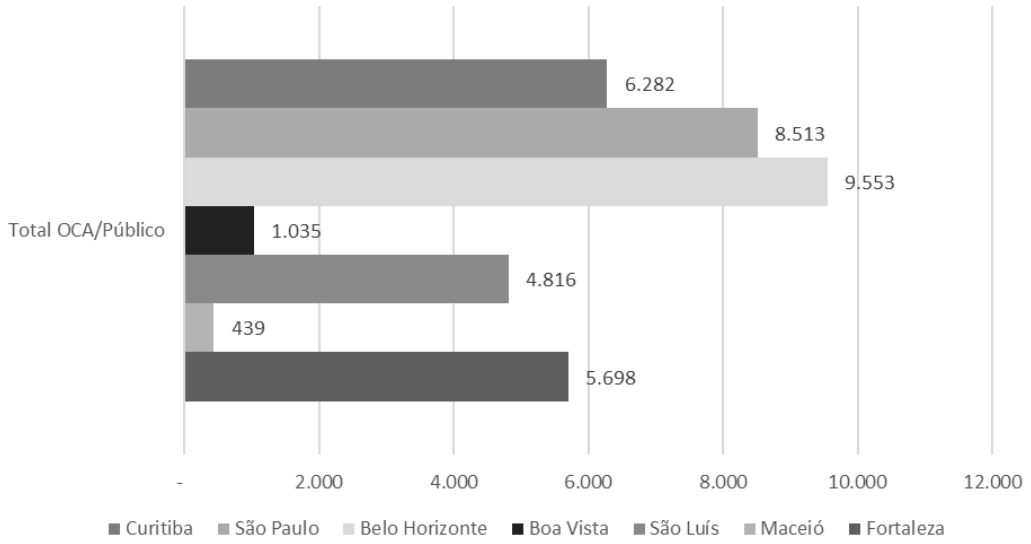
Alocação de recursos de São Paulo



Complementarmente, observou-se a distribuição dos recursos previstos no OCA por criança e adolescente existente em cada capital, conforme Figura 6.

Figura 6

Distribuição do OCA pelo público abrangido



Belo Horizonte (R$ 9.553) e São Paulo (R$ 8.513) se destacam positivamente, indicando um investimento per capita significativamente maior. Em contrapartida, Maceió apresenta um valor extremamente baixo (R$ 439), o que sugere a necessidade de investigação sobre a priorização e a capacidade orçamentária da capital. A análise sugere que as capitais da região sudeste (São Paulo e Belo Horizonte) apresentam valores mais elevados. É provável que isso ocorra devido a maiores receitas orçamentárias e melhor gestão financeira. De outro lado, capitais da região nordeste (Fortaleza e Maceió) apresentam valores menores, sugerindo desigualdades regionais na alocação de recursos.

Os dados referentes ao quantitativo de crianças e adolescentes foram obtidos por meio da tabela 9606 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, por meio da soma dos grupos etários de 0 a 19 anos, com informações referentes ao censo demográfico de 2022 (IBGE, 2022c).

Embora o recorte desta pesquisa evidencie apenas o exercício financeiro de 2023, considere apenas os valores previstos nas leis orçamentárias e não seja capaz de capturar o

impacto efetivo do gasto anual nos índices de educação, optou-se por analisar os dados obtidos considerando o valor per capita do OCA na metodologia atual e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (anos iniciais e finais) da rede municipal de ensino das cidades objeto de análise (INEP, 2024), conforme Tabela 7.

Tabela 7

OCA per capita e IDEB (anos iniciais e finais)

CAPITAL	IDEB (ANOS INICIAIS)	IDEB (ANOS FINAIS)	OCA PER CAPITA ATUAL
Fortaleza	5,9	5,2	5.698
Maceió	5,3	4,1	439
São Luís	5,5	4,3	4.816
Boa Vista	5,7	-	1.035
Belo Horizonte	5,8	4,7	9.553
São Paulo	5,6	4,8	8.513
Curitiba	6,3	5,5	6.282

Nota: Boa Vista não pontuou na análise dos anos finais.

A análise quantitativa entre o valor per capita do OCA previsto nas LOAs analisadas e o IDEB observado forneceu achados relevantes para esta pesquisa. Apesar de possuir o menor valor de OCA per capita (R$ 1.035), Boa Vista apresenta um desempenho razoável nos anos iniciais do IDEB (5,7). No entanto, a ausência de pontuação nos anos finais pode ser um reflexo de limitações estruturais ou falta de recursos para expansão educacional. Maceió também se destaca com um dos menores valores per capita do OCA (R$ 439) e um IDEB relativamente baixo nos anos iniciais (5,3) e finais (4,1), o que sugere uma relação mais direta entre baixo investimento e desempenho educacional.

Por outro lado, Curitiba e Belo Horizonte possuem valores de OCA per capita mais elevados (R$ 6.282 e R$ 9.553, respectivamente) e registram índices razoáveis de IDEB, especialmente Curitiba (6,3 nos anos iniciais e 5,5 nos finais).

Fortaleza é um caso que merece destaque. Apesar de possuir um valor per capita de OCA relativamente alto (R$ 5.698), seu IDEB é inferior ao de Curitiba e próximo ao de Belo

Horizonte. Isso sugere que apenas o volume de recursos, ou seja, a mera análise quantitativa, não é suficiente para explicar o desempenho da qualidade educacional. É provável que outros fatores, como gestão e alocação eficiente de recursos, também impactem o desempenho da qualidade da educação. Tal achado dialoga com o estudo de Goderis e Vlekke (2023), sugerindo uma análise aprofundada das estratégias de alocação de recursos e seu impacto social.

De forma geral, os dados sugerem que capitais com maior investimento per capita de OCA tendem a apresentar índices educacionais mais elevados, mas há exceções que indicam que outros fatores podem influenciar os resultados. Estudos futuros poderiam analisar a relação entre nível de investimento em educação e o desempenho no IDEB.

Além das análises quantitativas, algumas ponderações precisam ser levantadas em relação às despesas previstas nos OCAs encontrados. Os municípios de Fortaleza e São Luís possuem previsão de despesa com a temática da Educação de Jovens e Adultos – EJA, com destaque para o município de São Luís pelo volume de recursos. A inclusão de despesas relacionadas ao EJA, no âmbito do Orçamento da Criança e do Adolescente, nas referidas cidades pesquisadas, apresenta desafios e implicações que merecem consideração crítica. O OCA, por sua natureza, é concebido para direcionar recursos especificamente para a promoção do bem-estar e dos direitos de crianças e adolescentes, contemplando suas necessidades particulares. Incluir despesas relacionadas à EJA pode diluir o foco e a efetividade desses recursos, uma vez que a EJA, por definição, abrange uma faixa etária mais ampla, incluindo jovens e adultos.

Outro ponto que demanda atenção analítica são os encargos incidentes sobre a folha de pagamento dos servidores. O OCA de São Luís possui previsão de despesas para pagamento de encargos sobre a folha de pagamento. As despesas relacionadas ao custo patronal, incidentes sobre a folha de pagamento dos servidores, como INSS e contribuições ao instituto

de previdência municipal, não podem ser consideradas despesas diretas com criança e adolescente no contexto do Orçamento da Criança e do Adolescente (OCA). Essas despesas são mais relacionadas às obrigações gerais do ente público em relação ao seu quadro de servidores e ao cumprimento das normas previdenciárias. Desse modo, é razoável argumentar que despesas com custos previdenciários não se enquadram nesse escopo, pois não representam investimentos diretos nas áreas de saúde, educação, assistência social e demais políticas voltadas ao público infantojuvenil. É importante distinguir as despesas relacionadas à gestão de pessoal, que são inerentes à administração pública, das despesas diretas com políticas e programas voltados ao desenvolvimento integral de crianças e adolescentes, que são o foco principal do OCA.

Tão importante quanto instituir o OCA é haver mecanismos de monitoramento da execução da programação orçamentária. A presente pesquisa analisou somente as despesas previstas, sem considerar a sua execução. Em uma segunda fase da pesquisa, pretende-se analisar como ocorreu a execução de tais despesas. A intenção é criar um painel nacional de monitoramento desses gastos, hospedado em um site, de modo a auxiliar na transparência e efetividade dos gastos públicos. Nesse mesmo sentido, na segunda fase, pretende-se avançar para além das capitais que possuem o OCA e analisar todas as despesas das capitais que não possuem o OCA, de modo a evidenciar quais as despesas foram destinadas para crianças e adolescentes. O monitoramento das ações previstas no OCA é necessário para a concretização das políticas de proteção destinadas à criança e ao adolescente. O município de Maceió possui um painel de monitoramento interativo das despesas que constam no OCA (Maceió, 2024). Contudo, encontra-se desatualizado no momento da presente pesquisa. O município de São Luís permite analisar as despesas por meio de relatórios, no entanto, é pouco interativo e intuitivo, pois exige conhecimento prévio em classificação orçamentária para se chegar aos

dados. O município de Curitiba publica relatórios bimestrais sobre a execução do OCA (Curitiba, 2023), no entanto, também encontra-se desatualizado no momento da pesquisa.

A experiência de municípios como Maceió, São Luís e Curitiba, ainda que com desafios específicos, indica a importância de se desenvolver painéis interativos, atualizados e de fácil compreensão, como ferramenta indispensável para garantir a transparência e *accountability* no uso dos recursos destinados ao OCA. Um ator relevante na efetivação do OCA é o Ministério Público. A Comissão da Infância e Juventude, vinculada ao Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, publica orientações sobre o OCA, visando difundir a iniciativa do OCA pelo Brasil. A literatura sugere que os direitos sociais encontram no Ministério Público um aliado para a sua concretização (Gonçalves, 2009). Ações como as do Ministério Público do Paraná e do Rio Grande do Norte visam facilitar o monitoramento das ações orçamentárias voltadas para crianças e adolescentes (CNMP, 2020).

Os resultados deste estudo sugerem um descompasso estrutural entre o princípio constitucional da prioridade absoluta e a prática orçamentária nos municípios pesquisados. A análise dos orçamentos das capitais evidencia que a presença de programas ou ações orçamentárias, rotuladas como voltadas à infância, não implica, necessariamente, a observância integral do princípio da prioridade. De modo convergente, o estudo propõe que a distribuição da receita pública entre diferentes segmentos populacionais parece seguir critérios que não evidenciam, em grande parte, a composição demográfica dos municípios e os dispositivos legais que estabelecem a centralidade da criança e do adolescente na agenda orçamentária.

A principal contribuição metodológica do estudo consiste na proposição do Multiplicador de Prioridade Absoluta (MPA), uma ferramenta de cálculo fundamentada em dados demográficos que visa avaliar, de forma ex ante, a suficiência da receita orçamentária com base na proporção de crianças e adolescentes na população municipal. Essa abordagem

propõe a introdução de um critério quantitativo de justiça distributiva no momento da formulação orçamentária, fornecendo um parâmetro mensurável para examinar a aderência da peça orçamentária ao artigo 227 da Constituição Federal.

Adicionalmente, a pesquisa propõe um conjunto de critérios de focalização da despesa, inspirados em metodologias internacionais adaptadas ao contexto brasileiro, permitindo classificar as ações orçamentárias com base na relação entre as despesas e os indicadores de bem-estar infantojuvenil. Tais critérios, referibilidade, exclusividade do benefício e natureza operacional, possibilitam uma avaliação mais precisa do conteúdo da despesa, superando abordagens que se baseiam apenas na categorização formal ou em etiquetas programáticas genéricas.

As implicações práticas do modelo podem ser consideradas sob múltiplas perspectivas. A metodologia proposta pode ser incorporada por gestores públicos durante a elaboração dos projetos de lei orçamentária, bem como por órgãos de controle e conselhos de direitos no monitoramento e avaliação da execução orçamentária. Adicionalmente, o modelo apresenta potencial para oferecer uma base mensurável e replicável, que possibilite subsidiar diagnósticos, auditorias e recomendações no âmbito das políticas públicas voltadas à infância.

As análises realizadas ao longo deste estudo sugerem algumas conclusões importantes, as quais são apresentadas na próxima seção.

6 CONCLUSÃO

À luz dos dados e análises apresentadas nas seções anteriores, é possível traçar algumas conclusões. Este estudo objetivou analisar como as capitais estaduais alocam recursos para crianças e adolescentes. A análise do Orçamento da Criança e do Adolescente (OCA) no âmbito das prefeituras das capitais brasileiras revelou avanços e desafios significativos, que vão desde a ausência de anexos específicos até a falta de legislações

detalhadas que assegurem a prioridade absoluta à infância e adolescência. Tais achados indicam a possibilidade de avanço mediante ações estruturantes que promovam maior clareza e efetividade na alocação e execução de recursos.

A principal contribuição teórica desta pesquisa é a proposição de um multiplicador adicional, correlacionado à proporção de crianças na população, como uma solução inovadora para garantir que os recursos sejam distribuídos de forma proporcional às necessidades locais. Essa abordagem poderia atuar como um mecanismo de justiça distributiva, reforçando o compromisso com o desenvolvimento integral das crianças e adolescentes. Contudo, desafios como a descontinuidade do OCA em alguns municípios e a atuação limitada de Tribunais de Contas e Ministérios Públicos apontam para a urgência de uma articulação mais eficiente entre os atores envolvidos.

As limitações enfrentadas na condução da pesquisa também merecem destaque, como a ausência de arquivos exportáveis e a falta de informações contemporâneas em municípios como Macapá e São Paulo. Além disso, a diversidade na organização dos orçamentos municipais torna evidente a necessidade de padronização dos dados e maior transparência. Nesse contexto, legislações mais detalhadas e iniciativas de fiscalização mais assertivas podem desempenhar um papel central na superação dessas barreiras. O alinhamento do OCA aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente o ODS 4, reforça a relevância dessa ferramenta no cumprimento das metas globais relacionadas à educação, saúde e bem-estar. O OCA emerge como um instrumento estratégico para promover a igualdade e o desenvolvimento sustentável, especialmente na proteção dos direitos da infância e adolescência.

Por fim, o debate promovido por este estudo lança luz sobre caminhos para fortalecer o OCA como uma ferramenta essencial de políticas públicas voltadas à infância e adolescência. A existência de apenas sete anexos específicos em um universo de 26 capitais

reforça a urgência de avançar na garantia da prioridade absoluta tanto no âmbito da receita, com a distribuição proporcional de recursos públicos, quanto no da despesa, com a execução plena das ações voltadas para este público. Estudos futuros poderiam explorar como os estados brasileiros alocam recursos para crianças e adolescentes, além de investigar as motivações dos gestores públicos para destinar frações maiores de recursos ao OCA e compreender suas percepções sobre o tema. No mesmo sentido, estudos futuros poderiam analisar o impacto do OCA nos indicadores locais de qualidade de vida de crianças e adolescentes. Assim, espera-se contribuir para a construção de uma sociedade mais equitativa e comprometida com o futuro das crianças e adolescentes.

REFERÊNCIAS

Abrinq, F. (2021). *De Olho no Orçamento Criança*. https://www.fadc.org.br/sites/default/files/2021-09/de-olho-no-orcamento-da-crianca.pdf

Allebrandt, S. L., Retamoso, A. S., Benso, A., Leite, A. G. da C., & Ourique, S. L. (2011). Participação social no planejamento do desenvolvimento e na elaboração dos orçamentos públicos nos municípios do noroeste colonial gaúcho. *DRd - Desenvolvimento Regional em debate*, *1*(1), Artigo 1. https://doi.org/10.24302/drd.v1i1.67

Almeida, Á. S. de. (2019). Dos Direitos Sociais à Reserva Orçamentária: Problematizações acerca do papel do Judiciário na efetivação dos Direitos Fundamentais. *ID on line. Revista de psicologia*, *13*(47), Artigo 47. https://doi.org/10.14295/idonline.v13i47.1970

Almeida, R. S. (2011). *Orçamento público destinado às crianças e aos adolescentes*. *35ª*, 205–233. https://doi.org/10.63601/bcesmpu.2011.n35.205-233

Andion, C., Gonsalves, A. K. R., & Magalhães, T. G. (2023). 30 anos de direitos da criança e do adolescente: Uma análise da trajetória da política pública no Brasil. *Opinião Pública*, *29*, 226–269. https://doi.org/10.1590/1807-01912023291226

Azevedo, R. R. de, & Aquino, A. C. B. de. (2016). O planejamento em municípios de pequeno porte em São Paulo. *Revista de Contabilidade e Organizações*, *10*(26), Artigo 26. https://doi.org/10.11606/rco.v10i26.111202

Barbosa-Fohrmann, A. P., & Araújo, L. A. (2020). Fundamentos Teóricos da Justiça Distributiva de John Rawls e Seus Críticos. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, *12*(2), Artigo 2. https://doi.org/10.4013/rechtd.2020.122.08

Bequele, A. (2010). Monitoring the commitment and child-friendliness of governments: A new approach from Africa. *Child Abuse & Neglect*, *34*(1), 34–44. https://doi.org/10.1016/j.chiabu.2009.08.007

Botlhale, E. (2012). The Case for Children's Budgeting in Botswana. *International Journal of Children's Rights*, *20*(3), 440–456. https://doi.org/10.1163/157181811X615933

Brasil. (2025). *MPO publica guia com orientações sobre a aplicação da agenda transversal de crianças e adolescentes nos orçamentos*. Ministério do Planejamento e Orçamento. https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2025/marco/mpo-publica-guia-com-orientacoes-sobre-a-aplicacao-da-agenda-transversal-de-criancas-e-adolescentes-nos-orcamentos

Cabral, R. L. F. (2008). A implementação judicial do serviço auxiliar interdisciplinar e a omissão dos tribunais de justiça. *Revista Eletrônica Direito e Política*, *3*(2), 385–402. https://doi.org/10.14210/rdp.v3n2.p385-402

CNMP, C. N. do M. P. (2020). *Orientações sobre orçamento e fundos dos direitos da criança e do adolescente*. https://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/244-relatorios/13680-orientacoes-sobre-orcamento-e-fundos-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente

Constituição da República Federativa do Brasil (1988). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Costa, E., Cunha, F., Jacob, V., & Matosinhos, I. S. (2022). Grupo móvel de combate ao trabalho infantil. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, *9*, 1–37. https://doi.org/10.19092/reed.v9.638

Curitiba. (2023). *Relatório OCA - Transparência Curitiba*. https://www.transparencia.curitiba.pr.gov.br/conteudo/RelatorioOCA.aspx

Custódio, A. V., & Zaro, J. (2022). Consolidação do estado democrático de direito e dos direitos humanos: Em vista da participação cidadã na promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, *124*, 13–44. https://doi.org/10.9732/2022.V124.719

Esparza Reyes, E., & Díaz Revorio, F. J. (2023). El ejercicio de los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes y sus límites: Hacia una interpretación verdaderamente constitucional. *Revista española de derecho constitucional*, *43*(128), 73–98.

Estatuto da Criança e do Adolescente, Pub. L. No. 8.069, de 13 de julho de 1990. (1990). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm

Fer, F. G. B. de C., & Lima, R. A. (2016). A Desvinculação das Receitas da União (DRU) como Instrumento de Flexibilização do Orçamento Público no Brasil: Necessidade ou Distorção? *Revista de Direito Tributário e Financeiro*, *2*(2), Artigo 2. https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-0138/2016.v2i2.1410

FFC. (2024, outubro 31). Children's Budget 2024. *First Focus on Children*. https://firstfocus.org/resource/childrens-budget-2024/

Goderis, B., & Vlekke, M. (2023). Tax and Benefit Policies to Reduce Poverty in the Netherlands: A Microsimulation Analysis. *International Journal of Microsimulation*, *16*(1), 108–133. https://doi.org/10.34196/IJM.00277

Gonçalves, L. A. (2009). O Ministério Público na tutela dos direitos sociais: Atuação no âmbito das políticas públicas. *Argumenta Journal Law*, 183–216. https://doi.org/10.35356/argumenta.v11i11.151

Grubba, L. S., & Pellenz, M. (2023). Children's rights under the prism of fraternity and care. *Revista de Direito*, *15*(02), Artigo 02. https://doi.org/10.32361/2023150216567

IBGE, I. B. de G. e E. (2022a). *IBGE | Cidades@ | Roraima | Uiramutã | Panorama*. https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rr/uiramuta/panorama

IBGE, I. B. de G. e E. (2022b). *IBGE | Cidades@ | São Paulo | Balbinos | Panorama*. https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/balbinos/panorama

IBGE, I. B. de G. e E. (2022c). *Tabela 9606: População residente, por cor ou raça, segundo o sexo e a idade*. Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA. https://sidra.ibge.gov.br/tabela/9606/#notas-tabela

INEP, I. N. de E. e P. E. A. T. (2024). *Resultados—Índice de Desenvolvimento da Educação Básica*. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira | Inep. https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb/resultados

International Budget Partnership. (2023). *Open Budget Survey Brazil 2023*. International Budget Partnership. https://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2023/brazil

Jambersi, K. S., & Oliveira, A. G. de. (2020). Orçamento para os direitos das crianças e adolescentes em Curitiba: Plano e execução. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, *10*(1), Artigo 1. https://doi.org/10.5102/rbpp.v10i1.6542

Kumra, N. (2016). The case for rights-based budgeting and spending in India. *Evaluation Journal of Australasia*, *16*(1), 38–42. https://doi.org/10.1177/1035719X1601600105

Lei Ordinária 20538/2021, Pub. L. No. 20538 (2021). https://leisestaduais.com.br/pr/lei-ordinaria-n-20538-2021-parana-institui-o-orcamento-da-crianca-e-do-adolescente-no-estado-do-parana

Lima, R. M. de, Poli, L. M., & José, F. S. (2017). *A evolução histórica dos direitos da criança e do adolescente: Da insignificância jurídica e social ao reconhecimento de direitos e garantias fundamentais*. 313–329. https://doi.org/10.5102/rbpp.v7i2.4796

Lyrio, M. V. L., Dellagnelo, E. H. L., & Lunkes, R. J. (2013). O perfil metodológico da produção científica em orçamento público: Uma análise do cenário brasileiro na primeira década do século XXI. *Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade*, *3*(1), Artigo 1. https://doi.org/10.18028/rgfc.v3i1.175

MACEIÓ. (2024). *Portal da Transparência*. https://www.transparencia.maceio.al.gov.br/pages/orcamentoCriancaAdolescente.faces?i=1

Marcílio, M. L. (1998). A lenta construção dos direitos da criança brasileira. Século XX. *Revista USP*, *37*, Artigo 37. https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i37p46-57

MPOG, M. do P. e O. (2023). *Manual Técnico de Orçamento—2023*. SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL; PDF. https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2023:mto2023-atual.pdf

Munari, E., Guimarães, E. da E., & Pinho, S. T. de. (2024). Estrutura de funcionamento do sistema de planejamento e orçamento municipal. *REVISTA FOCO*, *17*(6), 01–13. https://doi.org/10.54751/revistafoco.v17n6-084

Neves, A. V. (2007). Espaços públicos, participação e clientelismo: Um estudo de caso sobre o orçamento participativo em Barra Mansa, Rio de Janeiro. *Revista Katálysis*, *10*, 215–221. https://doi.org/10.1590/S1414-49802007000200009

Piola, S. F., Vianna, S. M., Santana, J. C., & Resende, V. (1996). *Orçamento da criança: Metodologia, situação atual e perspectivas para 1996*. 1–37.

Piotrowski, S. J., & Van Ryzin, G. G. (2007). Citizen Attitudes Toward Transparency in Local Government. *The American Review of Public Administration*, *37*(3), 306–323. https://doi.org/10.1177/0275074006296777

Possamai, A. P., & May, Y. de O. (2018). A justiça distributiva de John Rawls e seu impacto ao direito à inclusão socioeconômica. *REVISTA DIREITO E JUSTIÇA: REFLEXÕES SOCIOJURÍDICAS*, *18*(32), Artigo 32. https://doi.org/10.31512/rdj.v18i32.2599

Rawls, J. (1971). *Uma teoria da justiça*. Martins Fontes.

Rzhanitsyna, L. S. (2021). A New Management Tool for the Reproduction of Human Potential: The Children's Budget. *Studies on Russian Economic Development*, *32*(3), 305–311. https://doi.org/10.1134/S1075700721030126

Salvador, E., & Teixeira, S. O. (2015). Orçamento e políticas sociais: Metodologia de análise na perspectiva crítica. *Revista de Políticas Públicas*, *18*(1), Artigo 1. https://doi.org/10.18764/2178-2865.v18n1p15-32

Santos, D. M. E. dos, & Veronese, J. R. P. (2018). A proteção integral e o enfrentamento de vulnerabilidades infantoadolescentes. *Revista de Direito*, *10*(02), Artigo 02. https://doi.org/10.32361/20181022056

Silva, M. C. da, & Oliveira, E. J. de. (2024). Teoria do contribuinte/usuário dos recursos públicos: Aplicações para analisar os recursos disponibilizados. *Revista de Gestão e Secretariado*, *15*(1), 1096–1108. https://doi.org/10.7769/gesec.v15i1.3327

TCEPR, T. de C. do E. do P. (2009). *Instrução Normativa n. 36, de 27 de agosto de 2009.* https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/instrucao-normativa-n%C2%BA-362009/237437/area/10

Telles, T. S., Suguihiro, V. L. T., & Barros, M. N. F. de. (2011). Os direitos de crianças e adolescentes na perspectiva orçamentária. *Serviço Social & Sociedade*, 50–66. https://doi.org/10.1590/S0101-66282011000100004

UNICEF, U. N. I. C. E. F. (2022, maio 31). *Gasto Social com Crianças e Adolescentes (GSC&A)*. https://www.unicef.org/brazil/relatorios/gasto-social-com-criancas-e-adolescentes-gsca

UNICEF, U. N. I. C. E. F. (2023). *The Child Budget Lens: A Tool for Child Budget Impact Assessment*. https://www.unicef.ca/sites/default/files/2023-08/UNICEF_Canada_Child_Budget_Lens.pdf

UNICEF, U. N. I. C. E. F. (2025a). *Public finance for children (PF4C) | UNICEF Türkiye*. https://www.unicef.org/turkiye/en/public-finance-children-pf4c

UNICEF, U. N. I. C. E. F. (2025b). *Towards Child Responsive Public Finance | UNICEF Albania*. https://www.unicef.org/albania/reports/towards-child-responsive-public-finance

Absolute Priority Multiplier: An Alternative Model for Analyzing Children's and Adolescents' Budgets

Alex Rodrigues De Lima
Federal University of Paraíba, Paraíba, Brazil
ar.lima.br@gmail.com

Izabel Sabino De Sousa
Arizona State University, Arizona, United States of America
isabinod@asu.edu

Flávio Perazzo Barbosa Mota
Federal University of Paraíba, Paraíba, Brazil
flavio.perazzo@academico.ufpb.br

João Marcelo Alves Macedo
Federal University of Paraíba, Paraíba, Brazil
joao.marcelo@academico.ufpb.br

ABSTRACT

Objective: *Examine the allocation of budgetary resources by city governments in Brazilian state capitals for actions and services aimed at children and adolescents.*

Method: *Through an empirical, basic study using a mixed approach and a pragmatic perspective, the 2023 budget laws of the 26 Brazilian capitals are analyzed.*

Originality/Relevance: *The debate promoted by this study sheds light on ways to strengthen the Budget for Children and Adolescents (OCA) as a crucial tool for public policies targeting children and adolescents.*

Results: *The results suggest that only seven capitals include specific annexes in the budget for these policies, pointing to a gap in compliance with the principle of absolute priority provided for in Brazilian legislation.*

Theoretical/Methodological Contributions*: The main methodological contribution of the study consists of the proposition of the Absolute Priority Multiplier (APM), a calculation tool based on demographic data that aims to evaluate, ex-ante, the sufficiency of budget revenue based on the proportion of children and adolescents in the municipal population.*

Social/Management Contributions*: The study indicates that there is a need for advances in budgetary planning to ensure greater attention to the rights of children and adolescents.*

Keywords*: Absolute priority multiplier, Child and adolescent budget, Absolute priority, Public budget, OCA.*

Received: December 16, 2024
Revised: August 06, 2025
Accepted: August 08, 2025
Published: August 31, 2025