

MAIO 2026

# Nota Pública

Análise do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência contra Crianças e Adolescentes e subsídios à avaliação na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal



**Coalizão Brasileira  
pelo Fim da Violência**  
contra Crianças e Adolescentes

## Nota explicativa

A Coalizão Brasileira pelo Fim da Violência contra Crianças e Adolescentes publicou, em julho de 2022, uma análise do **Plano Nacional de Enfrentamento da Violência contra Crianças e Adolescentes (2022 - 2025)**, elaborada em parceria com organizações da sociedade civil, redes nacionais e instituições acadêmicas<sup>1</sup>. Aquele documento examinou o Plano à luz dos marcos normativos do campo dos direitos da criança e do adolescente, da trajetória histórica das políticas públicas no Brasil e das evidências disponíveis sobre prevenção e resposta às violências, identificando fragilidades estruturais relacionadas à governança, à participação social, à coerência normativa, ao financiamento e aos mecanismos de monitoramento e avaliação.

A presente Nota Pública constitui a segunda edição revista e ampliada, elaborada pela Coalizão Brasileira pelo Fim da Violência contra Crianças e Adolescentes. **Esta versão reorganiza e aprofunda a análise anterior à luz do contexto institucional atual, marcado pela abertura de processo de avaliação da política pública no âmbito da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal.** O documento não se limita a examinar o conteúdo do Plano, mas busca situá-lo no interior do arranjo mais amplo de políticas públicas voltadas à infância, considerando as condições concretas de governança, coordenação federativa, financiamento e implementação.

### Como citar

**COALIZÃO BRASILEIRA PELO FIM DA VIOLÊNCIA CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES.** Plano Nacional de Enfrentamento da Violência contra Crianças e Adolescentes: análise e subsídios ao processo de avaliação da política pública no Senado Federal. São Paulo, 2026.

### Aprovação institucional

Esta Nota Pública foi aprovada pelo Fórum Ampliado da Coalizão Brasileira pelo Fim da Violência contra Crianças e Adolescentes, formado pelas 82 organizações membros no dia **29/04/2026** nos termos do Protocolo e Fluxo de Construção, Aprovação e Publicação de Posicionamentos da Coalizão.

<sup>1</sup> *Coalizão Brasileira pelo Fim da Violência contra Crianças e Adolescentes. Análise Técnica do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência contra Crianças e Adolescentes. Brasília, 2022. Documento elaborado com apoio de redes nacionais, fóruns e grupos de pesquisa do campo dos direitos da criança e do adolescente, incluindo CEDECA Casa Renascer, Comitê Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, GECRIA UFPE e Rede ECPAT Brasil.*

## Contexto institucional e significado da avaliação legislativa

A instauração do processo de avaliação da política pública pelo Senado Federal representa um avanço na consolidação de práticas de monitoramento e avaliação no âmbito do Poder Legislativo. O processo desloca o foco da produção normativa para a análise da capacidade de implementação e dos resultados das políticas públicas, dimensão especialmente relevante em áreas marcadas por forte densidade normativa e por persistentes desafios de execução.

No campo das políticas voltadas à infância e adolescência, esse movimento é particularmente importante. O Brasil dispõe de extenso conjunto de normas, planos, programas e instâncias voltados à proteção de crianças e adolescentes. Ainda assim, a permanência de **altos níveis de violência revela que a existência de marcos normativos não assegura, por si só, capacidade estatal suficiente para prevenir, identificar, atender, responsabilizar e reparar violações de direitos**. A distância entre diretrizes e implementação segue sendo um dos principais entraves para a efetividade da proteção integral.

A avaliação legislativa pode contribuir para iluminar essa distância. Para isso, precisa examinar a política pública em sua integralidade, considerando a relação entre desenho institucional, capacidades administrativas, financiamento, monitoramento, participação social e pactuação federativa. **Uma análise limitada ao texto do Plano tende a reduzir o problema a lacunas formais, quando o ponto central é compreender se o instrumento é capaz de orientar a ação estatal em escala nacional.**

Nesse sentido, esta Nota Pública compreende o processo de avaliação em curso na **Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal** como uma oportunidade institucional para qualificar a arquitetura nacional de prevenção e resposta às violências contra crianças e adolescentes. Essa qualificação exige reconhecer as falhas do Plano analisado, mas também situá-las em um debate mais amplo sobre coordenação de políticas públicas, integração orçamentária e fortalecimento das instâncias deliberativas e participativas do Sistema de Garantia de Direitos.

## Marco normativo e exigências estruturais para planejamento.

A política de enfrentamento às violências contra crianças e adolescentes no Brasil está fundamentada em um conjunto amplo, heterogêneo e progressivamente consolidado de dispositivos constitucionais, legais e infralegais que estabelecem obrigações para o Estado e delimitam parâmetros para a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

A **Constituição da República Federativa do Brasil** de 1988 consagra, em seu artigo 227, o princípio da prioridade absoluta, estabelecendo o dever da família, da sociedade e do Estado de assegurar, com precedência, os direitos de crianças e adolescentes<sup>2</sup>. Esse comando constitucional não possui caráter meramente programático. Ele impõe obrigações concretas de organização da ação estatal, inclusive quanto à prioridade na formulação de políticas públicas, na destinação de recursos e na estruturação de serviços capazes de proteger crianças e adolescentes contra negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

O **Estatuto da Criança e do Adolescente**, instituído pela Lei nº 8.069, de 1990, regulamenta esse comando constitucional e organiza a atuação do **Sistema de Garantia de Direitos**<sup>3</sup>. O ECA consagra a proteção integral como paradigma normativo e estabelece bases para a atuação articulada entre políticas setoriais, conselhos de direitos, órgãos de proteção, sistema de justiça, famílias, sociedade civil e poder público. Essa arquitetura pressupõe descentralização político-administrativa, participação social e integração entre políticas públicas, não sendo compatível com modelos de planejamento excessivamente centralizados, descolados do controle social ou incapazes de produzir coordenação federativa.

No campo específico das violências, a Lei nº 13.431, de 2017, institui o **Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes Vítimas ou Testemunhas de Violência**, estabelecendo diretrizes para o atendimento integrado, a escuta especializada, o depoimento especial e a prevenção da revitimização<sup>4</sup>. O Decreto nº 9.603, de 2018, regulamenta essa lei e detalha a organização dos serviços, os fluxos interinstitucionais e a articulação entre saúde, assistência social, educação, segurança pública e sistema de justiça<sup>5</sup>. Esses marcos são centrais para qualquer planejamento nacional na área, pois explicitam que a resposta estatal às violências depende de fluxos integrados, responsabilidades definidas, protocolos intersetoriais e instâncias permanentes de coordenação.

<sup>2</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF, 1988.

<sup>3</sup> BRASIL. *Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente*. Brasília, DF, 1990.

<sup>4</sup> BRASIL. *Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017. Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência*. Brasília, DF, 2017.

<sup>5</sup> BRASIL. *Decreto nº 9.603, de 10 de dezembro de 2018. Regulamenta a Lei nº 13.431, de 2017*. Brasília, DF, 2018.

A **Lei nº 14.811, de 2024**, introduz alterações no Estatuto da Criança e do Adolescente, no Código Penal e na Lei dos Crimes Hediondos, além de instituir a **Política Nacional de Prevenção e Combate ao Abuso e Exploração Sexual da Criança e do Adolescente**<sup>6</sup>. A lei atualiza o marco jurídico de proteção, inclusive diante de formas contemporâneas de violência, e reforça a necessidade de respostas públicas estruturadas, coordenadas e sustentadas institucionalmente. Sua incorporação ao debate é indispensável, pois reafirma que o enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes não pode ser diluído em formulações genéricas sobre violência, exigindo política específica, planejamento próprio, capacidade de implementação e mecanismos de responsabilização.

Para além da legislação, a política é estruturada por normas infralegais que desempenham papel central em sua operacionalização. Destacam-se, nesse âmbito, a **Resolução CONANDA nº 113**, de 19 de abril de 2006, alterada pela **Resolução CONANDA nº 117**, de 11 de julho de 2006, que dispõe sobre parâmetros para institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, e a **Resolução CONANDA nº 235**, de 12 de maio de 2023, que orienta a instituição dos Comitês de Gestão Colegiada da Rede de Cuidado e de Proteção Social de Crianças e Adolescentes Vítimas ou Testemunhas de Violência<sup>7</sup>. Essas normas conferem concretude ao marco legal, organizam a articulação entre atores e reforçam que a implementação da política depende de instâncias permanentes de governança intersetorial.

A relevância das normas infralegais é especialmente importante para a análise do Plano, porque muitos instrumentos de planejamento no campo dos direitos de crianças e adolescentes foram historicamente construídos em espaços colegiados, conselhos de direitos, conferências e pactuações intersetoriais. O **Policy Brief Panorama dos Planos Setoriais Nacionais e os Direitos de Crianças e Adolescentes**, publicado pela Coalizão Brasileira pelo Fim da Violência contra Crianças e Adolescentes, demonstra que o campo é composto por instrumentos com diferentes níveis de institucionalização jurídica, incluindo planos instituídos por lei, decreto, resolução de conselho ou deliberação colegiada<sup>8</sup>. Essa heterogeneidade não diminui a importância dos planos, mas exige clareza sobre sua força normativa, suas condições de implementação e sua relação com o ciclo orçamentário.

<sup>6</sup> BRASIL. Lei nº 14.811, de 12 de janeiro de 2024. Altera o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Código Penal e a Lei dos Crimes Hediondos, e institui a Política Nacional de Prevenção e Combate ao Abuso e Exploração Sexual da Criança e do Adolescente. Brasília, DF, 2024.

<sup>7</sup> Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006. Resolução nº 117, de 11 de julho de 2006. Resolução nº 235, de 12 de maio de 2023.

<sup>8</sup> Coalizão Brasileira pelo Fim da Violência contra Crianças e Adolescentes e Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. Panorama dos Planos Setoriais Nacionais e os Direitos de Crianças e Adolescentes. Policy Brief. São Paulo, 2024, p. 10 a 13.

O mesmo Policy Brief identificou 13 planos nacionais setoriais relacionados à proteção de crianças e adolescentes, incluindo planos específicos de infância e adolescência e planos mais amplos com impacto direto sobre esse público<sup>9</sup>. **O levantamento evidencia que o problema não é a ausência de instrumentos de planejamento, mas a fragmentação entre eles, a diferença de status normativo, a coexistência de planos vencidos e vigentes e a baixa integração com mecanismos de financiamento, monitoramento e revisão.** Essa constatação é central para o debate sobre o Plano Nacional de Enfrentamento da Violência contra Crianças e Adolescentes, pois a simples criação ou substituição de instrumentos não resolve, por si só, o problema da baixa capacidade de implementação.

No âmbito do planejamento governamental, o **Plano Plurianual 2024 a 2027**, instituído pela **Lei nº 14.802, de 2024**, organiza a ação estatal em programas, objetivos, metas e indicadores<sup>10</sup>. A **Lei de Diretrizes Orçamentárias** e a **Lei Orçamentária Anual** operam como desdobramentos desse instrumento, definindo prioridades e viabilizando a alocação de recursos. O Policy Brief da Coalizão destaca que compreender o ciclo da legislação orçamentária é fundamental para sincronizar avaliações e revisões dos planos, permitindo que diretrizes estratégicas correspondam às oportunidades de financiamento representadas pelo PPA, pela LDO e pela LOA<sup>11</sup>. A Lei Complementar nº 200, de 2023, ao reforçar a centralidade do monitoramento e da avaliação, amplia a exigência de coerência entre planejamento, execução e resultados<sup>12</sup>.

A leitura integrada desse conjunto normativo evidencia que o Brasil dispõe de uma base regulatória extensa para o enfrentamento das violências contra crianças e adolescentes. O principal desafio não reside na ausência de normas ou de planos, mas na capacidade de articular esse arcabouço em um modelo institucional coerente, capaz de integrar políticas, organizar responsabilidades federativas, alinhar orçamento e produzir implementação efetiva. Qualquer análise do Plano Nacional precisa partir dessa premissa.

<sup>9</sup> *Ibidem*. Ver especialmente análise dos planos nacionais e sua vigência.

<sup>10</sup> BRASIL. Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027. Brasília, DF, 2024.

<sup>11</sup> Coalizão Brasileira pelo Fim da Violência contra Crianças e Adolescentes e Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. Panorama dos Planos Setoriais Nacionais e os Direitos de Crianças e Adolescentes. Policy Brief. São Paulo, 2024, p. 5 a 6.

<sup>12</sup> BRASIL. Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023. Dispõe sobre a promoção da avaliação de políticas públicas. Brasília, DF, 2023.

## Referencial analítico

A análise desenvolvida nesta Nota Técnica dialoga com a produção técnica recente da Coalizão Brasileira, especialmente com os documentos que examinam a relação entre planejamento, orçamento e políticas públicas no campo da infância. O Policy Brief Panorama dos Planos Setoriais Nacionais e os Direitos de Crianças e Adolescentes demonstra que os planos setoriais são instrumentos estratégicos para a organização da ação pública, mas que sua efetividade depende de articulação com programas, projetos, processos operacionais e recursos orçamentários<sup>13</sup>. O documento também destaca que **muitos planos, mesmo formalmente aprovados, não recebem a devida atenção ou não são incorporados ao planejamento orçamentário, o que compromete seu financiamento e sua implementação**<sup>14</sup>.

Essa reflexão é decisiva para a análise do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência contra Crianças e Adolescentes. Um plano nacional não deve ser avaliado apenas pela abrangência de seus temas ou pela quantidade de ações elencadas. Ele deve ser analisado por sua **capacidade de estruturar prioridades, organizar responsabilidades, orientar recursos, criar mecanismos de governança e estabelecer indicadores que permitam acompanhar resultados**. Sem esses elementos, o plano tende a operar como documento declaratório, com baixa capacidade de induzir mudanças na administração pública.

A Coalizão também tem sustentado, em sua produção técnica sobre **prevenção às violências**, que o enfrentamento das violências contra crianças e adolescentes não pode ser reduzido a respostas reativas, centradas apenas na responsabilização após a ocorrência da violação. A **prevenção deve constituir diretriz estruturante das políticas públicas e orçamentárias, orientando escolhas sobre proteção social, educação, saúde, fortalecimento de vínculos, redução de fatores de risco e promoção de ambientes seguros**<sup>15</sup>. Essa perspectiva exige que o planejamento seja capaz de diferenciar ações de prevenção primária, secundária e terciária, bem como de articular estratégias universais, focalizadas e especializadas.

Nesse referencial, **a pergunta central não é apenas se o Plano menciona diferentes formas de violência, mas se organiza uma teoria de ação pública capaz de enfrentá-las**. Isso envolve identificar determinantes, definir objetivos, estabelecer metas, atribuir responsabilidades, prever financiamento, monitorar resultados e revisar estratégias com base em evidências. A ausência desses elementos compromete a capacidade do Plano de funcionar como instrumento de política pública.

<sup>13</sup> *Coalizão Brasileira pelo Fim da Violência contra Crianças e Adolescentes e Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. Panorama dos Planos Setoriais Nacionais e os Direitos de Crianças e Adolescentes. Policy Brief. São Paulo, 2024.*

<sup>14</sup> *Ibidem.*

<sup>15</sup> *Ibidem.*

## Análise técnica do Plano

A análise do **Plano Nacional de Enfrentamento da Violência contra Crianças e Adolescentes**<sup>16</sup> deve partir do reconhecimento de que o documento expressa uma tentativa relevante de ampliar o escopo da política pública para além da violência sexual, incorporando outras formas de violência previstas na Lei nº 13.431, de 2017, como a violência física, psicológica e institucional. Esse movimento responde a uma **demanda real de maior integração entre agendas historicamente tratadas de forma fragmentada e sinaliza a importância de uma abordagem mais abrangente das violações que afetam crianças e adolescentes.**

Também merece registro o esforço do Plano em organizar ações em eixos como prevenção, atendimento, defesa e responsabilização, participação e mobilização social, estudos e pesquisas. Ainda que a estrutura apresente limitações, a adoção desses eixos dialoga com a tradição brasileira de planejamento no campo e indica preocupação em tratar o enfrentamento às violências como uma agenda que ultrapassa a responsabilização penal, alcançando dimensões preventivas, protetivas, assistenciais e de produção de conhecimento.

Outro aspecto relevante é a incorporação, ainda que insuficiente, de temas como violência institucional, atendimento integrado, escuta especializada, sistemas de informação e produção de indicadores. Esses elementos demonstram que **o Plano reconhece problemas centrais da política pública, especialmente a necessidade de reduzir a revitimização e de fortalecer a capacidade estatal de produzir dados.** Ocorre, contudo, que o reconhecimento desses temas não se traduz, de forma suficiente, em desenho institucional, financiamento, metas e mecanismos de implementação compatíveis com sua complexidade.

A partir desse reconhecimento, a análise identifica fragilidades estruturais que comprometem sua capacidade de operar como instrumento efetivo de política pública. Essas fragilidades não anulam os avanços conceituais do Plano, mas indicam que sua formulação não conseguiu converter a ampliação temática e a intenção integradora em arquitetura operacional consistente.

O primeiro ponto diz respeito ao processo de formulação. **A ausência de deliberação pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente compromete a legitimidade do Plano e fragiliza sua condição de instrumento de política pública de Estado.** Considerando o papel do CONANDA na formulação, deliberação e controle social das políticas nacionais voltadas a crianças e adolescentes, a não observância desse espaço não pode ser tratada como questão apenas procedimental. Ela afeta a própria qualidade institucional do Plano, pois reduz a participação social, limita a incorporação de perspectivas da sociedade civil e enfraquece a pactuação necessária à implementação.

<sup>16</sup> BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Plano Nacional de Enfrentamento da Violência contra Crianças e Adolescentes. Brasília, DF, 2022.

Esse problema é particularmente sensível porque o campo das políticas de proteção à infância se constituiu historicamente por meio de forte participação social, mobilização da sociedade civil e atuação de conselhos de direitos. Planos nacionais anteriores, ainda que com diferentes níveis de formalização jurídica, expressaram acúmulos construídos por meio de processos coletivos, conferências, comissões intersetoriais e deliberações colegiadas. **A substituição ou reorganização desse acúmulo por instrumento elaborado sem deliberação adequada compromete a continuidade institucional e pode produzir enfraquecimento das capacidades já construídas.**

No plano da governança, o Plano não apresenta arranjo institucional capaz de coordenar a atuação de diferentes entes federativos e setores de política pública. A política de enfrentamento às violências contra crianças e adolescentes exige articulação entre saúde, assistência social, educação, segurança pública, justiça, direitos humanos, trabalho, cultura, esporte, comunicação e proteção social. Essa articulação não se realiza espontaneamente. Ela depende de instâncias de coordenação, fluxos pactuados, protocolos, responsabilidades definidas e mecanismos de acompanhamento.

A ausência de matriz federativa de responsabilidades é uma fragilidade central. Um plano nacional, em um país federativo e profundamente desigual, precisa explicitar o papel da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Sem essa definição, há risco de dispersão de responsabilidades, sobreposição de ações e transferência implícita de encargos para entes subnacionais sem correspondente apoio técnico e financeiro. Essa fragilidade tende a aprofundar desigualdades territoriais, uma vez que municípios com menor capacidade institucional enfrentarão maiores dificuldades para implementar ações complexas sem coordenação e financiamento adequados.

A governança também é insuficiente no que se refere à implementação da Lei nº 13.431, de 2017. A efetividade da escuta especializada, do depoimento especial e da proteção contra revitimização depende da existência de fluxos locais e regionais, comitês de gestão colegiada, formação integrada e protocolos intersetoriais. O Plano menciona aspectos relacionados à lei, mas não organiza uma estratégia nacional consistente para enfrentar a implementação desigual desses mecanismos. Nesse ponto, a ausência de referenciamento do Decreto nº 9.603, de 2018, da Resolução CONANDA nº 235, de 2023, limita a capacidade do Plano de induzir mudanças concretas nos territórios.

A dimensão orçamentária evidencia uma fragilidade ainda mais estrutural. O Plano não estabelece correspondência clara com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. **Não há tradução de diretrizes em programas, ações orçamentárias, metas físicas, produtos, indicadores e dotações.** Essa desconexão impede que o Plano influencie decisões reais de alocação de recursos e reduz sua capacidade de indução sobre a administração pública.

A ausência de estratégia orçamentária compromete a viabilidade do Plano. Políticas públicas complexas exigem recursos contínuos, previsíveis e compatíveis com suas responsabilidades. A implementação de serviços integrados, formação continuada, sistemas de informação, campanhas qualificadas, atendimento especializado, proteção social, fortalecimento de conselhos tutelares e estruturação de fluxos intersetoriais requer financiamento. Sem explicitação das fontes, dos mecanismos de cofinanciamento e da vinculação às peças orçamentárias, o Plano permanece vulnerável à descontinuidade e à baixa execução.

O problema não é apenas a ausência de valores estimados. **O ponto central é a falta de uma arquitetura que conecte o Plano aos instrumentos que organizam a execução pública. Um plano que não dialoga com PPA, LDO, LOA e Planos Orçamentários (P.O) dificilmente será capaz de orientar prioridades governamentais.** Nesse sentido, a análise orçamentária não é dimensão complementar, mas condição de efetividade.

Na dimensão de monitoramento e avaliação, o Plano também apresenta limitações relevantes. Embora mencione sistemas e painéis, não define com suficiente precisão uma teoria de mudança, linhas de base, metas mensuráveis, periodicidade de monitoramento, responsabilidades institucionais e mecanismos de prestação de contas. Sem esses elementos, **não há como avaliar se as ações propostas estão sendo implementadas, se produzem resultados intermediários ou se contribuem para redução das violências.**

A ausência de teoria de mudança compromete a coerência interna do Plano. Em políticas de prevenção e resposta às violências, é necessário explicitar como determinadas ações levam a determinados resultados. Campanhas, capacitações, protocolos, serviços, fluxos e sistemas de informação possuem funções distintas e não podem ser tratados como equivalentes. A avaliação de planos dessa natureza demanda a clara diferenciação entre tipos de ação, incluindo sensibilização, formação, prevenção primária, atendimento, proteção, responsabilização, reparação, produção de conhecimento e gestão. A não organização dessa lógica no Plano dificulta a análise de sua coerência interna e de sua efetividade.

O escopo das violências também apresenta lacunas importantes. A negligência, uma das formas mais recorrentes de violação de direitos de crianças e adolescentes, não recebe tratamento proporcional à sua relevância. **A violência letal intencional contra adolescentes, especialmente contra adolescentes negros em territórios marcados por desigualdade, violência armada e letalidade policial, não ocupa centralidade compatível com sua gravidade.** As violências mediadas por ambientes digitais aparecem de forma insuficiente, apesar de sua crescente relevância para a exploração sexual, o aliciamento, a circulação de imagens de abuso, o cyberbullying e outras formas de vitimização.

A análise interseccional também é limitada. **As violências contra crianças e adolescentes não se distribuem de forma homogênea. Raça, gênero, deficiência, território, renda, orientação sexual, identidade de gênero, pertencimento a povos e comunidades tradicionais, situação migratória e institucionalização incidem diretamente sobre exposição ao risco, acesso à proteção e qualidade da resposta estatal.** Um plano nacional precisa incorporar essas dimensões não apenas como menções gerais, mas como critérios para diagnóstico, priorização, territorialização, financiamento e monitoramento.

Outro ponto crítico é a diluição da violência sexual em um plano mais amplo sem garantia de preservação de estratégias específicas. O enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes possui trajetória histórica própria, construída por meio de mobilização social, planos nacionais, campanhas, comissões, normativas e metodologias. A integração entre diferentes formas de violência pode ser positiva, desde que não produza apagamento das especificidades. No caso analisado, há risco de que a busca por abordagem ampliada resulte em perda de densidade técnica no enfrentamento ao abuso e à exploração sexual.

Esse risco torna-se ainda mais relevante diante da **Lei nº 14.811, de 2024**, que institui política específica de prevenção e combate ao abuso e à exploração sexual da criança e do adolescente. O novo marco legal reforça a necessidade de estratégias específicas e atualizadas para a violência sexual, inclusive considerando o ambiente digital. Assim, qualquer revisão do Plano precisa dialogar com essa lei e com o acúmulo do **Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes**, evitando retrocessos institucionais.

Em síntese, o Plano apresenta baixa capacidade de estruturar política pública coerente, articulada e orientada por resultados. Sua fragilidade não decorre de um único aspecto, mas da combinação entre baixa legitimidade participativa, governança insuficiente, desconexão orçamentária, monitoramento frágil, leitura incompleta das violências e risco de descontinuidade de estratégias consolidadas.

## Implicações para a política pública e para a avaliação legislativa

As fragilidades identificadas produzem implicações diretas para a capacidade do Estado brasileiro de prevenir e responder às violências contra crianças e adolescentes. **Quando o planejamento não define responsabilidades, não organiza governança, não se conecta ao orçamento e não estabelece mecanismos de monitoramento, a política tende a operar de forma fragmentada, reativa e desigual.**

Essa fragmentação tem efeitos concretos. Crianças e adolescentes podem encontrar respostas muito diferentes a depender do território em que vivem, da capacidade institucional do município, da existência de fluxos locais, da formação dos profissionais, da disponibilidade de serviços especializados e da articulação entre políticas. A ausência de coordenação nacional aprofunda desigualdades e compromete o princípio da prioridade absoluta.

No plano legislativo, a avaliação em curso deve evitar a armadilha de tratar o Plano como documento isolado. **O ponto central é compreender se ele organiza, ou não, as condições para implementação de uma política nacional.** Isso exige examinar sua aderência aos marcos legais, sua relação com o CONANDA e demais instâncias de governança, sua conexão com PPA, LDO e LOA, sua capacidade de induzir cofinanciamento, sua compatibilidade com a Lei nº 13.431, de 2017, e sua atualização frente à Lei nº 14.811, de 2024.

**A Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal pode contribuir para reorientar esse debate ao demandar informações qualificadas sobre execução orçamentária, responsabilidades institucionais, grau de implementação territorial, indicadores, fluxos intersetoriais e mecanismos de participação social.** Esse tipo de avaliação permite deslocar o debate da intenção declarada para a capacidade efetiva de implementação.

A avaliação também deve considerar que a revisão da arquitetura de planejamento é necessária, mas não pode ser conduzida por simplificação. **A integração entre planos e políticas pode produzir ganhos de coordenação, mas apenas se preservar especificidades, reconhecer acúmulos históricos e organizar mecanismos concretos de implementação.** Caso contrário, a integração pode converter-se em diluição, com perda de densidade temática, enfraquecimento de agendas específicas e redução da capacidade de monitoramento.

Nesse sentido, a principal contribuição da avaliação legislativa não deve ser apenas apontar falhas do Plano, mas **indicar parâmetros para uma política pública mais consistente**. Esses parâmetros incluem participação social deliberativa, governança federativa, integração intersetorial, financiamento vinculado ao ciclo orçamentário, metas mensuráveis, indicadores qualificados, territorialização, produção de evidências e mecanismos transparentes de prestação de contas.

## Considerações finais

O processo de avaliação conduzido pelo Senado Federal representa oportunidade relevante para requalificar a política pública no campo da prevenção e resposta às violências contra crianças e adolescentes. A concretização dessa oportunidade depende da capacidade de produzir diagnóstico que considere os fatores estruturais que condicionam a atuação do Estado e que reconheça a diferença entre a existência formal de planos e sua efetiva capacidade de orientar políticas públicas.

**A Coalizão Brasileira pelo Fim da Violência contra Crianças e Adolescentes sustenta que o país precisa avançar na construção de uma arquitetura de planejamento que articule políticas, assegure coordenação federativa, incorpore participação social e estabeleça conexão efetiva com o orçamento público.** Esse movimento é necessário para superar a fragmentação histórica do campo e para garantir que o enfrentamento às violências seja tratado como política de Estado, e não como conjunto disperso de iniciativas governamentais.

Ao mesmo tempo, a Coalizão ressalta que a integração não pode significar apagamento de especificidades. A violência sexual, a violência física, a violência psicológica, a violência institucional, a negligência, a violência letal intencional, o trabalho infantil, o tráfico de pessoas, as violências no ambiente digital, as dinâmicas de aliciamento de crianças e adolescentes pelo crime organizado e outras violações exigem respostas próprias, ainda que articuladas em uma governança comum. **A qualidade do planejamento dependerá precisamente da capacidade de combinar integração sistêmica com estratégias especializadas.**

A avaliação legislativa em curso pode contribuir para que o Brasil **avance de um modelo de planejamento declaratório para um modelo de planejamento orientado à implementação, ao financiamento, ao monitoramento e à produção de resultados**. Esse é o caminho necessário para fortalecer a proteção integral e enfrentar, com seriedade institucional, as violências que seguem afetando crianças e adolescentes no país.



**Coalizão Brasileira  
pelo Fim da Violência**  
contra Crianças e Adolescentes

[www.coalizaobrasileira.org.br](http://www.coalizaobrasileira.org.br)

 /CoalizaoBrasileira

 /Coalizao.Brasileira

 /CoalizaoBrasileiraPeloFimDaViolencia