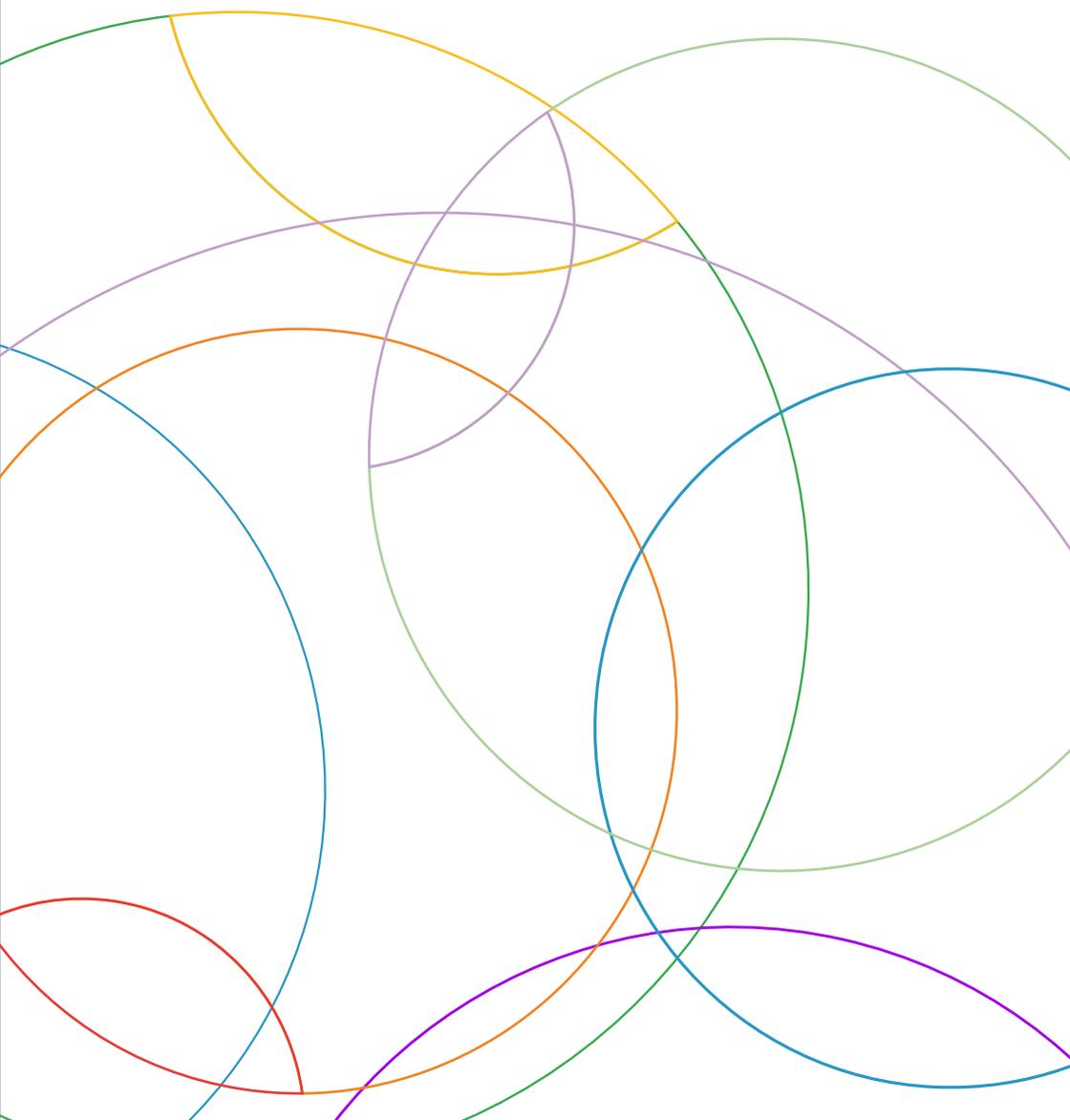


Transversalidade nas Políticas Públicas, no Plano e no Orçamento





Transversalidade nas Políticas Públicas, no Plano e no Orçamento



Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO*

Presidente da República

Luiz Inácio Lula da Silva

Ministra do Planejamento e Orçamento

Simone Nassar Tebet

Secretário-Executivo

Gustavo José de Guimarães e Souza

Secretário-Executivo Adjunto

Márcio Luiz de Albuquerque Oliveira

Secretária Nacional de Planejamento

Virgínia de Angelis Oliveira de Paula

Secretária de Assuntos Internacionais e Desenvolvimento

Renata Vargas Amaral

Secretário de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos

Sergio Pinheiro Firpo

Secretário de Articulação Institucional

João Victor Villaverde de Almeida

Secretário Adjunto de Orçamento Federal

Clayton Luiz Montes

Diretor de Programa

Victor Reis de Abreu Cavalcanti

Subsecretário de Programas de Infraestrutura

Zarak de Oliveira Ferreira

Subsecretária de Programas Sociais

Augusta Aiko Umeda Kuhn

Subsecretária de Programas das Áreas Econômicas e Especiais

Michelle Feversani Prolo

Subsecretário de Gestão Orçamentária

Gláucio Rafael da Rocha Charão

Subsecretário de Assuntos Fiscais

Fábio Pifano Pontes

Subsecretária de Pessoal e Sentenças

Mychelle Celeste Rabelo de Sá

Subsecretária de Temas Transversais

Elaine de Melo Xavier

Subsecretário de Tecnologia e Desenvolvimento Institucional

Felipe Cesar Araújo da Silva

* Estrutura vigente em 31 de agosto de 2024

Subsecretária de Temas Transversais

Elaine de Melo Xavier

Coordenadora-Geral de Avaliação e Temas Transversais

Samantha Lemos Turte-Cavadinha

Coordenadora de Estudos e Acompanhamento de

Temas Transversais

Clarice Fernandes Marinho

Coordenador de Avaliação e Acompanhamento Orçamentário

Marcelo Augusto Prudente Lima

Equipe Técnica

Elisa Akemi Nagatani

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO

Presidente do BID

Iljan Goldfajn

Representante no Brasil

Morgan Doyle

Diretor Executivo

Paulo Guilherme Farah Correa

**Projeto Seminários e Guias sobre
Transversalidade nas Políticas
Públicas, no Plano e no Orçamento**

Coordenação do projeto

André Martínez Fritscher (BID)
Elaine de Melo Xavier (MPO)
Monise Estorani de Faria (BID)
Pedro de Lima Marin
(Fundação Tide Setubal)
Virgínia de Ângelis Oliveira de Paula (MPO)

Apoio

Samantha Lemos Turte-Cavadinha (MPO)
Clarice Fernandes Marinho (MPO)
Elisa Akemi Nagatani (MPO)

**Guia Transversalidade nas Políticas
Públicas, no Plano e no Orçamento**

Autores

Ana Paula Rodrigues Diniz (Insper)
Wanderson F. de Souza (USP)

Revisão técnica

Andrea Thalhofer Ricciardi, Danyel Lôrio
de Lima, Clarice Fernandes Marinho,
Elaine de Melo Xavier, Mariana Meirelles
Nemrod Guimarães, Pedro de Lima Marin,
Samantha Lemos Turte-Cavadinha,
Virgínia de Ângelis Oliveira de Paula

Secretaria Executiva - MPO

Projeto Gráfico

Viviane Barros e Ivan Sasha
Estagiários de Design
Micer Santos e Douglas Saymon

Diagramação

Estúdio Nono

Revisão de texto

Lupa Texto e Paulo Kaiser

Assessoria de Comunicação Social

Marcílio Souza e Natalia Almeida

Informações

[https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/
orcamento/paginas/agendas-transversais-e-
multissetoriais](https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/paginas/agendas-transversais-e-multissetoriais)
e-mail: setra.sof@planejamento.gov.br

Última alteração: 04 de setembro de 2024.
É permitida a reprodução, total ou parcial,
desde que citada a fonte.

Ministério do Planejamento e Orçamento

gov.br/planejamento

Siga nossas redes sociais

🌐 @MinPlanejamento

🌐 @planejamentoeorcamento

Normalização Bibliográfica: Biblioteca do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

Transversalidade nas políticas públicas, no plano e no orçamento
Ministério do Planejamento e Orçamento. -- Brasília:
Subsecretaria de Temas Transversais/SOF/MPO, 2024.
084 p. : il.

Inclui bibliografia

Com a cooperação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)
e da Fundação Tide Setúbal.

1. Planejamento governamental. 2. Orçamento público. 3. Políticas
públicas. 4. Política governamental. 5. Perspectivas transversais.
I. Brasil. Ministério do Planejamento e Orçamento. II. Banco
Interamericano de Desenvolvimento. III. Fundação Tide Setúbal.

CDU 338.26(81)

SUMÁRIO

P.09

Apresentação

P.11

1. O que é a transversalidade?

P.19

2. Por que promover a transversalidade nas políticas públicas?

P.27

3. Como a transversalidade tem sido desenvolvida no Brasil?

P.32

4. Quem faz e para quem se faz a transversalidade?

P.40

5. Quais os principais desafios para desenvolver a transversalidade?

P.52

Como promover a transversalidade

P.73

Referências bibliográficas

APRESENTAÇÃO

A transversalidade tem ganhado cada vez mais espaço na administração pública e vem sendo adotada como uma abordagem inovadora para incorporar as perspectivas de sujeitos e temas estratégicos na ação governamental. Ela prevê, por um lado, a articulação de frentes de ação pública e, por outro, soluções integrais para lidar com problemas complexos. Porém a sua disseminação na prática gerencial é acompanhada por inúmeros desafios, desde a formulação até a avaliação de políticas públicas.

O guia Transversalidade nas Políticas Públicas, no Plano e no Orçamento pretende contribuir para a gestão pública brasileira, principalmente no nível federal, ao subsidiar, de maneira geral, a prática da transversalidade nas políticas públicas e, em particular, os Planos Plurianuais (PPA) e Orçamentos Anuais, sistematizando conceitos, boas práticas e recomendações.

Esta publicação faz parte do projeto Seminários e Guias sobre Transversalidade nas Políticas Públicas, no Plano e no Orçamento – IFD/FMM, uma iniciativa do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e coordenação da Fundação Tide Setubal.

O projeto abarcou a elaboração de seis guias sobre a transversalidade. Esta primeira publicação introduz o assunto, abrangendo o alinhamento de conhecimentos sobre o tema. As definições, evidências e experiências práticas relacionadas a ele foram organizadas para responder às seguintes perguntas:

PERGUNTAS NORTEADORAS

1. O que é a transversalidade?

2. Por que promover a transversalidade nas políticas públicas?

3. Como a transversalidade tem sido desenvolvida no Brasil?

4. Quem faz e para quem se faz a transversalidade?

5. Quais os principais desafios para desenvolver a transversalidade?

6. Como promover a transversalidade nas políticas públicas?

Os guias seguintes aprofundam as cinco Agendas Transversais estabelecidas pelo Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, que constam nos Orçamentos da União a partir de 2024: Mulheres, Crianças e Adolescentes, Igualdade Racial, Povos Indígenas e Meio Ambiente.

As seis publicações propõem-se a orientar gestoras e gestores públicos da esfera federal que atuam tanto em órgãos setoriais de planejamento e orçamento quanto nos órgãos finalísticos e Assessorias de Participação Social e Diversidade dos ministérios. Mas seu conteúdo também é útil para gestoras e gestores estaduais, distritais e municipais, sociedade civil organizada e empresas que atuam em parceria com o setor público. Enfim, os guias apresentam uma contribuição importante para pessoas envolvidas com os públicos e temas das cinco Agendas Transversais.

Boa leitura!



1

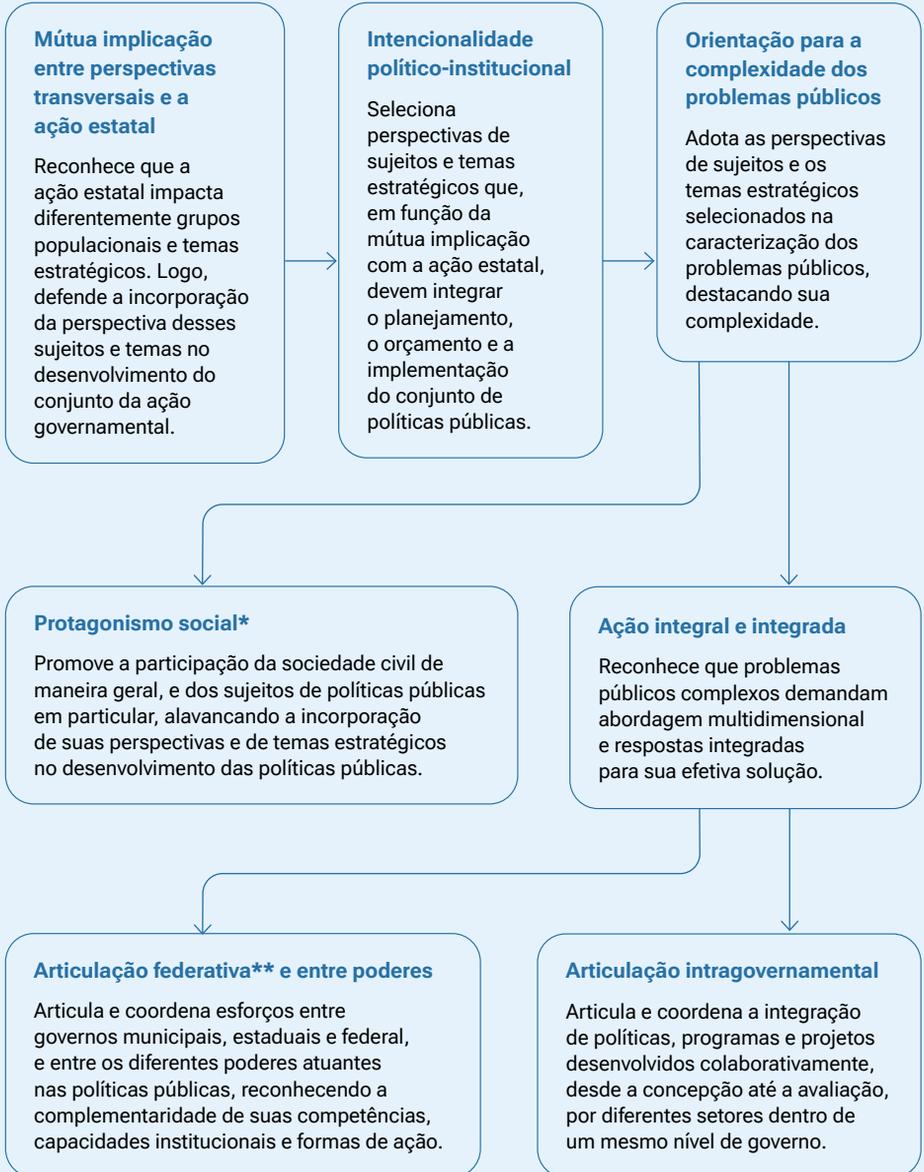
O que é a
transversalidade?

Definir a transversalidade é um dos vários desafios ligados a essa prática. Como abordagem teórica, o conceito tem sido disputado no campo acadêmico, na pesquisa em administração e políticas públicas e em campos relacionados. Como prática política e gerencial, tem assumido diferentes formatos, dependendo do contexto de sua implementação e da área de política pública em questão¹.

Aqui, a transversalidade é entendida como uma estratégia cuja finalidade é incorporar perspectivas de sujeitos de políticas públicas e de temas estratégicos no conjunto das ações de governo^{2,3}. Para que seja efetiva, demanda arranjos colaborativos de coordenação governamental que promovam tanto a incidência de perspectivas transversais no diagnóstico dos problemas públicos quanto o desenvolvimento, pelo Estado, de respostas amplas e articuladas para solucioná-los. Por isso, colocá-la em prática pressupõe reconhecer as características multidimensionais dos desafios enfrentados⁴ e adotar abordagens inovadoras de gestão que sejam aprimoradas pela integração entre órgãos e setores de um mesmo governo⁵, na articulação entre entes federativos e diferentes poderes e pelo protagonismo social no desenvolvimento de políticas públicas.

Princípios da transversalidade

A estratégia da transversalidade se baseia nos seguintes princípios norteadores:



* Refere-se à promoção da participação da sociedade civil.

** Indicam a articulação federativa e a coordenação entre diferentes níveis de governo e poderes.

Diferenças entre a transversalidade e outras abordagens de integração

Por ser interdisciplinar, a transversalidade dialoga com outras abordagens atualmente muito disseminadas na gestão pública, como a inter-setorialidade ou multissetorialidade⁶ e a interseccionalidade⁷, então é preciso delimitá-la para evitar que seja confundida com noções distintas.

Assim como a transversalidade, a multissetorialidade também leva em consideração a integração entre diferentes setores para o desenvolvimento de respostas efetivas a problemas públicos complexos. Deriva também do reconhecimento de que esses problemas – como os enfrentados nas áreas da saúde e da educação – têm múltiplas causas e efeitos conectados. Seu enfrentamento, portanto, depende da ação conjunta de diferentes setores ou órgãos, para que sejam tratados de acordo com sua complexidade⁸.

A compreensão da violência doméstica como um fenômeno multidimensional, por exemplo, tem levado à adoção de arranjos multissetoriais para sua superação. Nesse caso, programas como o Mulher: Viver sem Violência, que unem as áreas da saúde, segurança pública, justiça e assistência social, têm integrado um conjunto de ações para gerar respostas mais efetivas. O foco na integração de ações governamentais para lidar com problemas complexos aproxima a multissetorialidade da transversalidade⁹, no entanto, a multissetorialidade não pressupõe necessariamente o atravessamento da perspectiva de sujeitos de políticas públicas ou de temas estratégicos no conjunto das ações do governo, que impacta as mais diferentes áreas de atuação da administração pública.

Assim, a transversalidade se aproxima de uma estrutura matricial, estimulando as diferentes áreas de governo a demonstrarem como seus programas, políticas e projetos incorporam determinada perspectiva e contribuem para o avanço da Agenda Transversal. O diagnóstico apoiado nas informações obtidas pode incentivar o redesenho, o



reforço e a criação de iniciativas que promovam essa agenda, como ilustra a figura acima.

A multissetorialidade, por sua vez, envolve a coordenação de duas ou mais áreas para o desenvolvimento e a implementação de ações conjuntas que possibilitem uma solução integrada para um problema complexo. Em sua versão menos intensa, a multissetorialidade leva à articulação de estruturas setoriais existentes e, na mais intensa, conduz à criação de novos arranjos para articular atores e reposicionar ações governamentais^{10,11}.

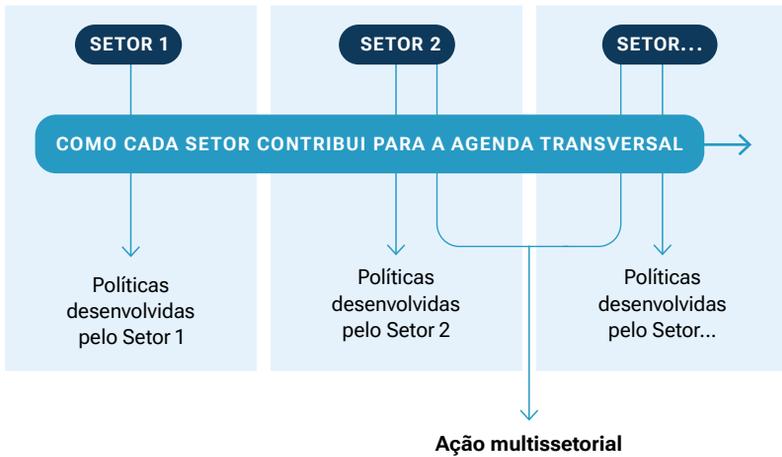
Entre as perspectivas transversais priorizadas no PPA 2024-2027 e na Lei Orçamentária Anual (LOA) 2024 está a Agenda Transversal Mulheres, por exemplo. Uma estratégia transversal voltada a esse público pressupõe, portanto, a análise de como as políticas públicas promovidas por cada um dos setores do governo incorporam a perspectiva de gênero e se elas contribuem ou não para a garantia dos direitos das mulheres. No que diz respeito às ações de segurança pública, o combate à violência de gênero e ao feminicídio se destaca como uma das políticas que devem ser desenvolvidas. O *Anuário Brasileiro de Segurança Pública* de 2023¹² mostra que 53,6% dos feminicídios em 2022 foram cometidos pelos parceiros íntimos das vítimas e 69,3% desses crimes ocorreram dentro de casa. As particularidades desse problema público, quando comparado ao

das demais mortes violentas intencionais, demandam uma política de segurança pública distinta, dirigida ao espaço privado. Essa questão conserva, ainda, aspectos multidimensionais. Para que seja enfrentada, é preciso que haja a integração multissetorial entre as áreas de saúde, justiça, segurança e assistência social.

No entanto, nem todas as intervenções de uma Agenda Transversal devem, obrigatoriamente, ser multissetoriais. A partir do momento em que os diferentes setores conduzem ao centro de sua estratégia de atuação o compromisso com determinada perspectiva de sujeito ou tema estratégico, ações mais setorializadas podem fazer parte de Agendas Transversais. Um exemplo disso são as políticas específicas no setor de trabalho e emprego que visam ao acesso igualitário ao crédito por mulheres e homens.

Assim, a transversalidade é mais abrangente do que a multissetorialidade e inclui ações multissetoriais ou setoriais para o alcance de objetivos. Nesse contexto, as fases de planejamento e elaboração do orçamento representam momentos críticos para a estratégia transversal, pois favorecem a consideração de preocupações fundamentais provenientes das perspectivas transversais nos mais diversos setores das políticas públicas. Isso pode se desdobrar em ações mais setorializadas, prioritariamente executadas por um órgão, ou multissetoriais, desenvolvidas por diferentes órgãos da administração pública. Portanto, os produtos da estratégia transversal aplicada ao planejamento e à orçamentação das políticas públicas podem ser moldados em diferentes formatos: de ações mais setoriais de intervenção a arranjos mais multissetoriais.

Já a interseccionalidade¹³ concentra-se nas características dos sujeitos para os quais muitas das Agendas Transversais são destinadas. Como será aprofundado neste guia, com frequência utiliza-se a transversalidade para o atendimento integral a grupos populacionais específicos. Isso mostra que, embora um determinado grupo seja



atravessado por um eixo de desigualdade social (como as mulheres pelas desigualdades de gênero, por exemplo), esse eixo não é o único. Na realidade, um grupo é influenciado por múltiplos eixos ao mesmo tempo (como classe social, gênero, raça, etnia, idade e geração, entre outros), o que o coloca em diferentes lugares sociais.

Nesse cenário, para atender os sujeitos de forma integral é indispensável reconhecer que os grupos populacionais incluídos nas Agendas Transversais são heterogêneos e, portanto, têm experiências e reivindicações diferentes, que precisam ser acolhidas. No caso das mulheres, por exemplo, significa identificar como são afetadas de diversas formas pelas desigualdades de gênero, destacando que os problemas públicos enfrentados por mulheres negras, mães solo e moradoras de periferias urbanas não são parecidos com os vividos por mulheres brancas, de classe média alta e que residem em municípios de menor porte, entre outros recortes.

Essa abordagem teórica e analítica, que busca caracterizar as diferentes experiências e também traçar soluções que efetivamente considerem as desigualdades decorrentes, é chamada interseccional¹⁴. Ela vem ganhando força principalmente em virtude da

ação de mulheres negras e lésbicas, que têm exigido soluções para problemas originados pela interseção entre eixos de desigualdades sociais, muitas vezes invisibilizados. Considerando sua distinção em relação à transversalidade, a interseccionalidade pode ser usada para compreender e atender os sujeitos de políticas públicas aos quais as Agendas Transversais estão vinculadas, trazendo maior complexidade para a análise das questões a serem resolvidas e integração para as respostas planejadas, o que a aproxima de uma ação mais integral.

No debate internacional, a transversalidade é associada a termos como *cross-cutting issues* e *mainstreaming*, em inglês, e *transversalidad* ou *transversalización*, em espanhol. Apesar de próximos, eles se referem a níveis diferentes de transversalização. *Cross-cutting issues* é muitas vezes usado para designar temas ou agendas de caráter transversal. *Mainstreaming*, *transversalidad* ou *transversalización*, por outro lado, denominam uma prática intencional de incluir perspectivas reconhecidas como transversais no centro da estratégia de governo. Nesse caso, um processo político e institucional mais abrangente, de priorização das agendas como estruturantes da ação governamental, acompanha a identificação e seleção dos temas estratégicos e das perspectivas de sujeitos de políticas públicas.

Neste guia, a definição de transversalidade aproxima-se da última abordagem e está refletida, também, nas cinco Agendas Transversais priorizadas no PPA 2024-2027 e expressas nas LOAs nesse período: Mulheres, Crianças e Adolescentes, Povos Indígenas, Igualdade Racial e Meio Ambiente.



2

Por que promover
a transversalidade?

A estratégia contribui para garantir uma administração pública mais responsável, capaz de incluir perspectivas de sujeitos e temas no conjunto de políticas e de lidar com diversos desafios:

- Encontrar soluções para problemas públicos cada vez mais complexos, com múltiplas causas e efeitos interligados.
- Favorecer a garantia de direitos e a superação das desigualdades sociais pela oferta estatal integral em diferentes áreas de políticas públicas.
- Assegurar a atuação justa e responsável do governo no envolvimento com grupos populacionais e temas estratégicos, estimulando o desenvolvimento socioeconômico sustentável.
- Apoiar a transformação organizacional do Estado, motivando o uso de um modelo de gestão que promova a qualidade do serviço público, a equidade no tratamento ao cidadão, o uso eficiente de recursos e a participação de múltiplos atores.

Esses desafios estão interligados, e vencê-los implica combinar novas formas de fazer políticas públicas.

Solução para problemas complexos

A transversalidade amplia a capacidade de atuação do Estado diante de novas demandas sociais, que fazem avançar as transformações e adaptações político-institucionais. Estudos¹⁵ já destacaram a profundidade das novas questões públicas: elas são multidimensionais, interligadas e afetadas umas pelas outras. Por causa disso, os resultados da ação estatal em qualquer uma delas provocam efeitos diretos e indiretos nas demais.

O termo “problema complexo¹⁶” tem sido empregado para descrever problemas públicos que não se restringem à ação setorial ou isolada. Ele evidencia a desconexão entre a realidade social multifacetada e as fórmulas simples muitas vezes observadas nas administrações públicas. A forma clássica tende a “simplificar os problemas para reduzi-los aos âmbitos especializados¹⁷” dos conhecimentos setoriais, enquanto os problemas públicos são multidimensionais e exigem respostas que envolvam diversas áreas, o que justifica a aposta na estratégia transversal.

Um bom exemplo para explicar as características dos problemas complexos é a questão climática. As emissões de gases do efeito estufa na atmosfera, gerados nas atividades econômicas em escala mundial, têm provocado variações importantes clima. No Brasil, suas principais causas são as mudanças no uso da terra, a agropecuária, a indústria e a gestão de resíduos¹⁸, que demandam ações dos setores de combate ao desmatamento, reforma agrária, transição energética e serviços de gestão de resíduos sólidos. Os reflexos da emergência climática são sentidos na saúde pública (qualidade do ar atmosférico e mudanças no perfil de doenças endêmicas, como a dengue), na segurança alimentar (em função da variação nos preços de alimentos básicos) e na habitação em áreas de risco (que precisam se tornar mais capazes de suportar eventos extremos). A lista é maior e ilustra por que Meio Ambiente é uma das Agendas Transversais selecionadas pelo PPA 2024-2027 e nas LOAs desse período.

“O modus operandi administrativo clássico consiste em simplificar os problemas, reduzindo-os a um âmbito especializado capaz de abordá-los a partir de conhecimentos setoriais. Os problemas são ‘malditos’ [ou complexos] precisamente por sua complexidade

irreduzível e pela impossibilidade de aplicar receitas simplificadoras que os transformem em manejáveis para as administrações públicas [tradicionais].”

QUIM BRUGUÉ, RAMON CANAL E PALMIRA PAYA (2015, P. 87).

A transversalidade pode apoiar a resposta aos problemas complexos por pressupor a visão multidimensional dos problemas públicos e da sociedade. Isso orienta a inserção de novos princípios e instrumentos na gestão estatal, principalmente por meio da articulação entre diferentes setores governamentais, que passam a intervir com maior efetividade nesses problemas complexos, colaborando com suas respectivas especialidades. Diferentes atuações setoriais e multissetoriais relacionadas às mudanças climáticas presentes no PPA 2024-2027 podem ser citadas, como os programas Cidades Melhores, relacionado ao Ministério das Cidades e focado no planejamento urbano e em projetos urbanísticos, Proteção e Recuperação da Biodiversidade e Combate ao Desmatamento e Incêndios, coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, e Transição Energética, coordenado pelo Ministério de Minas e Energia e voltado ao investimento público em fontes de energia limpas e renováveis.

Integralidade, garantia de direitos e superação das desigualdades sociais

Apesar das conquistas incrementais alcançadas desde a redemocratização do país, o Brasil continua a apresentar elevados índices de desigualdade social e falhas sistemáticas na garantia dos direitos de cidadania consolidados na Constituição de 1988 e em textos normativos complementares. Diferentes grupos sociais, como aqueles contemplados pelas Agendas Transversais no PPA 2024-2027 e na LOA de 2024, têm acesso desigual a oportunidades, serviços públicos e recursos, o que reforça disparidades, reveladas nas intersecções

entre classe, gênero, raça, etnia, idade, geração, origem geográfica e outros, e compromete o alcance educacional, a inclusão social e produtiva, o acesso à saúde e a representatividade política.



O QUE É A GARANTIA DE DIREITOS?

A garantia de direitos é assegurar que todos os cidadãos possam acessar plenamente os direitos fundamentais previstos na CF-88, entre eles, os direitos humanos, civis, políticos, sociais, econômicos, culturais e ambientais. Para isso, as políticas públicas devem garantir a aplicação justa, responsável e com equidade desses direitos, sem discriminação de qualquer natureza, ampliando a participação social e a transparência nas ações estatais (Programa Nacional de Direitos Humanos¹⁹, PNDH-3, 2010).

A transversalidade se comunica com a integralidade, pois possibilita que as políticas públicas incidam de forma positiva na diversidade de eixos de desigualdades que atravessam indivíduos e grupos populacionais de forma interseccional.

O QUE É A INTEGRALIDADE?

A integralidade é uma perspectiva que baseia a intervenção social a partir do entendimento de como combinações de elementos materiais e simbólicos podem destituir a cidadania em função de seu desdobramento em diversos vetores de vulnerabilidades, ligados a faixa etária, territórios, condições de saúde, status social – relacionados a grupos étnicos, religiosos, migrantes, etc. –, tipos de inserção no mercado de trabalho e outras características diversas dos indivíduos e grupos sociais, tais como gênero, raça, etc. (Carla Bronzo e Bruno Costa, 2012).

A abordagem transversal norteia ações em rede, elaboradas a partir de estratégias que reúnam diferentes setores e iniciativas de acordo com as particularidades e a diversidade das situações encontradas²⁰.

Políticas públicas coordenadas e integradas têm maior potencial de promover direitos de modo integral, considerando em seu desenho a promoção de tratamento diferenciado a determinados grupos sociais, como mulheres, pessoas negras, povos indígenas e crianças e adolescentes, que enfrentam a violação sistemática de direitos.

Orientação para especificidades de grupos sociais e temas estratégicos para o desenvolvimento sustentável

Orientada pela incorporação de perspectivas e temas específicos na corrente principal da ação governamental, a transversalidade deve impactar toda a estrutura institucional do Estado. Dessa forma, o reconhecimento das especificidades de sujeitos de políticas públicas – como expresso nas Agendas Transversais Crianças e Adolescentes, Mulheres, Igualdade Racial e Povos Indígenas, no PPA 2024-2027 e nas respectivas LOAs – potencializa a coerência e a coordenação de políticas para além dos critérios profissionais e disciplinares clássicos dos órgãos setoriais, incluindo referências a um coletivo populacional concreto²¹.

Em relação aos grupos populacionais concretos e suas peculiaridades, tem-se como exemplo o caso dos adolescentes²². Trata-se de um segmento com características especiais que podem ser trabalhadas a partir de abordagens integradas, colocando as suas particularidades e demandas como os principais elementos a serem considerados por todos os setores inseridos na resolução dos problemas de políticas públicas relativos ao tema. Há ações específicas na área de educação para lidar com as trajetórias escolares e a evasão no ensino médio dos adolescentes; na do trabalho, iniciativas que podem apoiar a sua inclusão produtiva inicial por meio da aprendizagem²³; e, na saúde, há protocolos e serviços específicos para lidar com questões como a gravidez precoce e os alarmantes índices

de suicídio atuais. O resultado dessa visão global é uma intervenção mais efetiva nos problemas que afetam o grupo populacional, pois ela considera as especificidades e, assim, contribui para a garantia de direitos e o acesso a eles.

Transformação organizacional do Estado

A estratégia da transversalidade requer novos arranjos de gestão, baseados no compartilhamento de responsabilidades entre órgãos e setores, na ação integrada dentro do governo e na articulação entre entes federativos e na participação social no desenvolvimento de políticas públicas.

“Uma vez apresentada uma solução frente à complexidade crescente das sociedades atuais, convertemos a transversalidade em um problema de gestão.”

FUNDACIÓN KALEIDOS.RED (2010, P. 7)

Na segunda metade da década de 1990, uma nova abordagem começou a defender que o aumento da efetividade da administração pública não passa necessariamente por diminuir o tamanho das instituições, mas por transformá-las. A partir dali, novos princípios, estratégias e arranjos organizacionais, como a transversalidade, passaram a ser cada vez mais adotados como solução para a ação pública. Além de realizar intervenções mais integradas e adequadas à complexidade dos problemas públicos, a estratégia transversal incentiva a sinergia e o compartilhamento de práticas e princípios da administração pública colaborativa²⁴, que devem complementar mecanismos formais de coordenação ao criar redes de gestoras e gestores públicos e de atores governamentais e não-governamentais estruturadas em relações de confiança e reciprocidade, produzindo mudanças na cultura organizacional²⁵.

A transformação organizacional do Estado pode levar a modelos de

gestão atentos à equidade no tratamento aos cidadãos, que melhorem a qualidade dos serviços públicos, promovam a participação social de múltiplos atores na formulação e execução das intervenções e reforcem a transparência e a *accountability* para uma gestão pública mais aberta à participação popular. Além disso, a articulação e a integração entre diferentes órgãos e setores contribuem para o gerenciamento responsável de recursos orçamentários, humanos, técnicos e institucionais, o que evita a sobreposição de ações, reduz custos e torna a alocação estratégica de recursos públicos mais eficiente, tanto do ponto de vista fiscal quanto do social.

Como ainda será aprofundado neste guia (*em “Quem faz e para quem se faz a transversalidade?”*), no sentido de estratégia de desenvolvimento de políticas públicas baseada em princípios da governança colaborativa, a transversalidade no Brasil tem sido operacionalizada principalmente por meio da criação de ministérios ou secretarias com características de órgãos transversais, articuladores de políticas públicas e de *advocacies* temáticos, como o Ministério das Mulheres, o Ministério da Igualdade Racial e o Ministério dos Povos Indígenas²⁶. Sua organização tem incluído, também, diferentes mecanismos de participação social – como é o caso da realização de conferências nacionais e subnacionais e do diálogo contínuo nos conselhos de direitos –, para que os sujeitos das políticas e as organizações que os representam reflitam sobre os conteúdos das Agendas Transversais e exerçam influência sobre eles.

3

Como a transversalidade tem sido incorporada no Brasil?

Desenvolvida em uma época de crescente reconhecimento da multidimensionalidade dos problemas públicos, a estratégia remonta aos anos 1970²⁷ e vem ocupando espaços na gestão pública brasileira nas últimas décadas.

A transversalidade foi aplicada em diferentes áreas de políticas públicas ao longo do tempo e evoluiu notavelmente no campo da igualdade de gênero²⁸. No Brasil, as experiências que dialogam com essa estratégia têm sido utilizadas desde os anos 1980, como é o caso das relacionadas a saúde da mulher, enfrentamento à violência doméstica²⁹ e valorização da cultura negra³⁰, com avanços em nível federal. Em escala subnacional, observa-se, desde os anos 1990, o desenvolvimento de políticas municipais para a igualdade de gênero³¹ e de educação para as relações étnico-raciais³².

No entanto, foi a partir da criação das Secretarias Especiais de Políticas para as Mulheres (SPMs), para a Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) e dos Direitos Humanos (SEDH) no governo federal, em 2003, que a transversalidade ganhou mais espaço na administração pública³³. A estruturação desses organismos para a transversalização de perspectivas de sujeitos no desenvolvimento de políticas públicas exerceu um papel indutor relevante nos governos subnacionais, com a consequente criação de órgãos semelhantes em estados e municípios³⁴.

Nesse período, amadureceu uma estrutura organizacional composta pelos órgãos transversais ou coordenadores da transversalidade

e por órgãos que implantavam, no nível federal e em experiências estaduais e municipais, políticas, programas e projetos relacionados às perspectivas transversais. As secretarias especiais, que são órgãos transversais, respondiam pela articulação de setores governamentais e pela coordenação do desenvolvimento de políticas públicas direcionadas aos sujeitos selecionados. Dessa forma, elas influíam no conjunto das áreas de governo, seguindo uma estrutura matricial muitas vezes operacionalizada por meio da criação de escritórios que representavam as Agendas Transversais dentro das unidades setoriais. Essa estratégia era combinada com a criação de espaços institucionalizados de participação social, como conferências e conselhos, que envolviam a sociedade civil na definição das prioridades de atuação, no desenho das ações governamentais e na avaliação de políticas públicas.

Perspectivas transversais já vinham sendo desdobradas em agendas de políticas públicas no PPA 2004-2007³⁵. Nas políticas para as mulheres, por exemplo, a transversalidade foi colocada em prática com a organização de conferências nacionais de políticas públicas e o posterior desenvolvimento de planos nacionais de políticas para as mulheres. Entre 2003 e 2015, foram quatro conferências nacionais com esse tema, que subsidiaram a produção de três planos nacionais³⁶. Nas políticas para a promoção da igualdade racial, desde o estabelecimento da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial³⁷, em 2003, realizaram-se três conferências nacionais; em 2009, o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial³⁸ foi divulgado e, em 2010, o Estatuto da Igualdade Racial instituiu o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial³⁹. No 3º Programa Nacional de Direitos Humanos⁴⁰, instituído em 2010, a transversalidade também esteve presente.

O PPA 2012-2015, por sua vez, destacou nove Agendas Transversais, voltadas a grupos populacionais específicos. As ações transversais

impactavam tanto políticas setoriais quanto multissetoriais, muitas vezes articuladas com o apoio dos órgãos coordenadores de políticas transversais⁴¹. Porém, após 2016, o desenvolvimento da estratégia foi desacelerado e, desde 2019, ela deixou de ser utilizada no planejamento e na gestão do governo federal. No PPA 2020-2023⁴², a transversalidade não foi sequer mencionada, embora alguns temas amplamente reconhecidos como transversais fizessem parte do Plano, como é o caso das políticas para crianças e adolescentes, povos indígenas e meio ambiente.

Nesse contexto, as Agendas Transversais do ciclo de planejamento e orçamentação de 2024-2027 representam uma retomada no desenvolvimento da transversalidade nas políticas públicas federais. A lei do PPA 2024-2027, nº 14.802/2024, no inciso XX de seu artigo 2º, define Agendas Transversais como o “conjunto de atributos que encaminha problemas complexos de políticas públicas, podendo contemplar aquelas focalizadas em públicos-alvo ou temas específicos, que necessitam de uma abordagem multidimensional e integrada por parte do Estado para serem encaminhados de maneira eficaz e efetiva”.

Os grupos populacionais priorizados nas Agendas Transversais são reconhecidos em sua diversidade de experiências e necessidades. Assim, as agendas assumem a abordagem interseccional como uma de suas premissas, evitando uma visão que simplifica e torna homogêneos os sujeitos atendidos⁴³.

As seguintes agendas são priorizadas no PPA 2024-2027:



Mulheres

Reúne políticas públicas para as mulheres, orientadas para a garantia de direitos e o enfrentamento das desigualdades de gênero, e para o atendimento de necessidades específicas desse público.



Crianças e Adolescentes

Reúne políticas públicas para crianças e adolescentes, orientadas para a garantia dos direitos e superação das vulnerabilidades sociais enfrentadas por esse público, e para o atendimento das necessidades específicas de crianças e adolescentes.



Povos Indígenas

Reúne políticas públicas para indígenas, orientadas para a garantia dos direitos e a superação das vulnerabilidades sociais enfrentadas por esse público, e para o atendimento das necessidades específicas de indígenas.



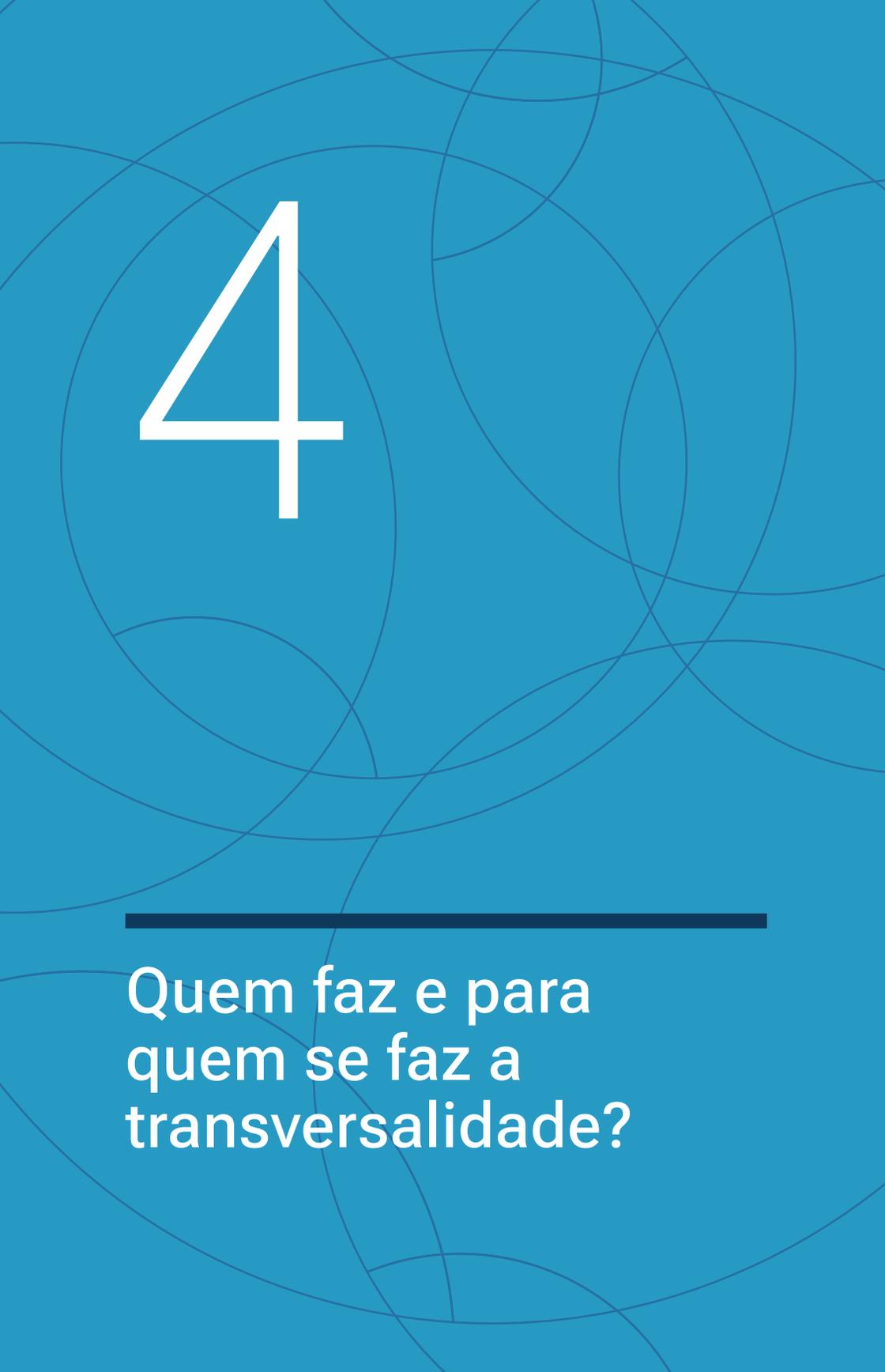
Igualdade Racial

Reúne políticas públicas para pessoas negras, quilombolas, comunidades tradicionais de matriz africana, povos de terreiros e povos ciganos, orientadas para a garantia dos direitos e o enfrentamento das desigualdades raciais, e para o atendimento das necessidades específicas desse público.



Ambiental

Reúne políticas públicas para a conservação dos recursos naturais, a melhoria da qualidade ambiental, o enfrentamento da emergência climática e a transição para uma economia de baixo carbono, com processos produtivos sustentáveis e o desenvolvimento da bioeconomia, e/ou políticas que possuam o enfrentamento da degradação ambiental e das mudanças climáticas como um de seus objetivos.



4

Quem faz e para quem se faz a transversalidade?

Ao longo de seu desenvolvimento, a estratégia percorreu múltiplas formas de aplicação. Na articulação intragovernamental, os arranjos organizacionais no nível do Poder Executivo – liderados por órgãos coordenadores da transversalidade – buscaram garantir a articulação e a coesão das ações de diferentes setores do governo. Já em um contexto institucional mais amplo, a transversalidade tem sido incorporada a arranjos mais complexos no ecossistema de políticas públicas^{44,45}, procurando integrar a articulação federativa, o relacionamento entre poderes e o protagonismo social no desenho e no controle social de políticas públicas.

A transversalidade dentro de um mesmo governo

A articulação intragovernamental pressupõe a coordenação e interação de políticas, programas e projetos construídos de forma colaborativa, desde a concepção até a avaliação, por diferentes setores dentro de um mesmo governo. Para que essa interação seja efetiva, algumas experiências nacionais e internacionais têm apostado em uma estrutura organizacional liderada por uma organização coordenadora⁴⁶ (com atribuições próprias e diferentes daquelas desempenhadas pelas organizações implementadoras de políticas), criada para gerenciar e implementar decisões relevantes para a transversalização de perspectivas e temas nas políticas públicas. Também chamadas de órgãos transversais⁴⁷, essas organizações coordenadoras cumprem papéis e objetivos principais^{48,49,50}:

- Ser referência política, técnica e organizativa de determinada perspectiva ou tema.
- Garantir a produção de dados e análises desagregados, para diagnóstico de problemas públicos e formulação, monitoramento e avaliação de ações governamentais.
- Favorecer a convergência de visões de atores envolvidos nas políticas sobre diagnóstico de problemas públicos e prognóstico de intervenções estatais.
- Estimular o crescimento e o adensamento de redes formais e informais entre órgãos cobertos pelas políticas.
- Fomentar a alocação eficiente de recursos setoriais (humanos, técnicos, financeiros e institucionais) – evitando ações sobrepostas e gastos públicos mal direcionados.

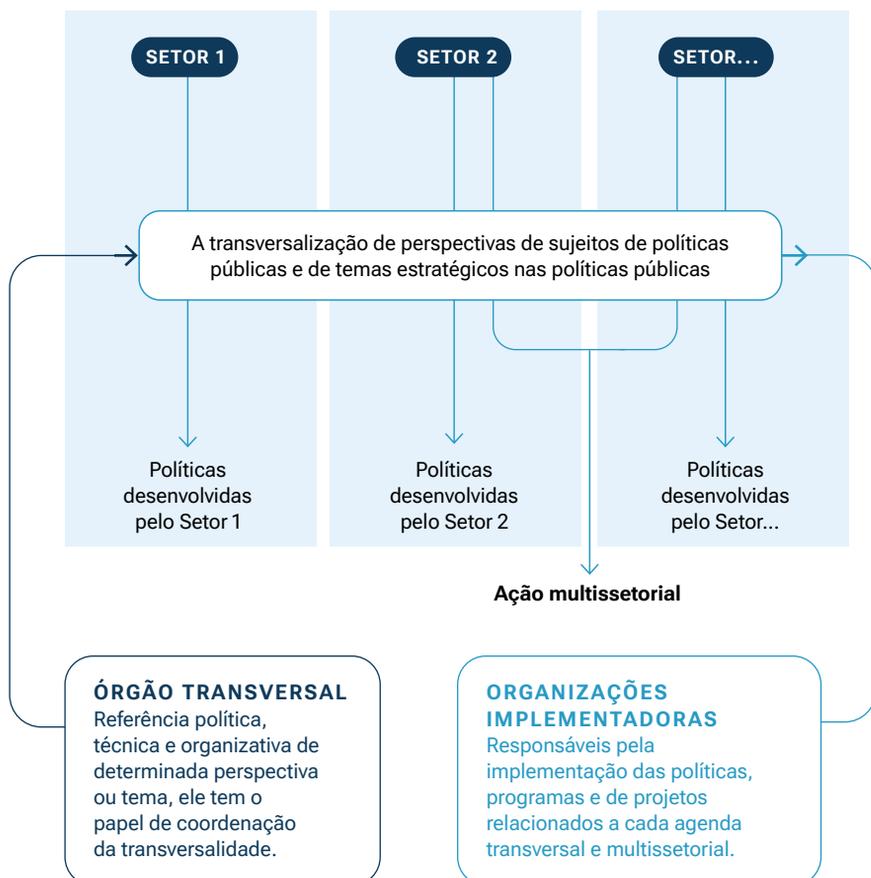


O QUE É O ÓRGÃO TRANSVERSAL?

Um órgão transversal é aquele cuja atuação se baseia em sistemas de relacionamento e de conhecimento. A partir do reconhecimento de um tema ou agenda a ser transversalizado no sistema das políticas públicas, essa organização articula políticas e realiza um *advocacy* constante, facilitando a incorporação da perspectiva às organizações setoriais que passam a compartilhar visões específicas e objetivos estratégicos de mudança social (Carla Bronzo e Bruno Costa, 2012; Albert Serra, 2005).

Organizações implementadoras, por sua vez, são representadas pelos setores das políticas públicas e abrangem agências ou secretarias dos próprios ministérios, organizações da sociedade civil (OSCs) e até mesmo empresas, no caso das parcerias público-privadas gerenciadas por cada setor. Elas são encarregadas da implementação de políticas, programas e projetos, de natureza setorial e/ou multissetorial, referentes a cada Agenda Transversal, o que as torna tão importantes quanto as organizações coordenadoras para a efetividade da estratégia transversal.

Assim, o relacionamento contínuo entre órgãos transversais e organizações implementadoras é peça-chave para que a articulação de políticas seja bem-sucedida. Isso significa que é imprescindível a existência e o uso de sistemas de comunicação e de compartilhamento de informações atualizados, o diálogo constante e regular e a definição precisa de funções, papéis e responsabilidades, além de comprometimento com os mecanismos de governança adotados, para colocar a Agenda Transversal em prática. Exemplos nessa direção são as participações em grupos de trabalho, conselhos ou comitês interministeriais. Na esfera federal, com frequência se fez uso da estrutura matricial operacionalizada por meio da criação de escritórios representantes das Agendas Transversais dentro das unidades setoriais, o que contribuía para aproximar as organizações coordenadoras das implementadoras.



Entretanto, não é obrigatória a existência de um órgão transversal com as características destacadas para a adoção da estratégia. A trajetória de cada Agenda Transversal tem particularidades e necessidades específicas. Como exemplos de órgãos transversais podem ser citados o Ministério das Mulheres, o Ministério da Igualdade Racial e o Ministério dos Povos Indígenas, cuja criação é relativamente recente. Com trajetória distinta, o Ministério do Meio Ambiente, criado em 1992, sempre executou políticas setoriais e,

à medida que a importância dada ao tema cresceu, foi ganhando atribuições mais transversais, até que a agenda ambiental converteu-se em uma das cinco prioritárias para o governo, previstas no PPA 2024-2027 e na LOA 2024.

No caso da Agenda Transversal Crianças e Adolescentes, desde meados da década de 1980 observa-se o fortalecimento do movimento social pelos direitos desse público, com a promulgação de artigos constitucionais reconhecendo suas especificidades, a publicação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a criação de promotorias, juizados especiais e conselhos de direitos e a realização de conferências nacionais e subnacionais, entre outros avanços. Essa trajetória contínua favorece a transversalização da perspectiva de direitos, hoje coordenada e articulada pela Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNDCA), do Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania (MDHC). A evolução histórica das perspectivas ligadas a cada Agenda Transversal e os diferentes níveis de institucionalidade atuais serão aprofundados, de acordo com o tema, nos próximos guias dessa série.

A transversalidade no ecossistema de políticas públicas

Para que funcione como uma ferramenta de resolução de problemas públicos complexos⁵¹, é preciso que a estratégia leve em consideração a complexidade do ecossistema de políticas públicas, caracterizado pela presença de diversos atores imersos em redes formais e informais, muitas vezes em posições assimétricas de poder e em diferentes níveis de governo, com competências e capacidades institucionais distintas.

O Brasil apresenta profundas desigualdades regionais, e a busca pela equidade é um desafio cotidiano para a gestão pública, que opera em diferentes ambientes jurisdicionais. Nesse contexto, há

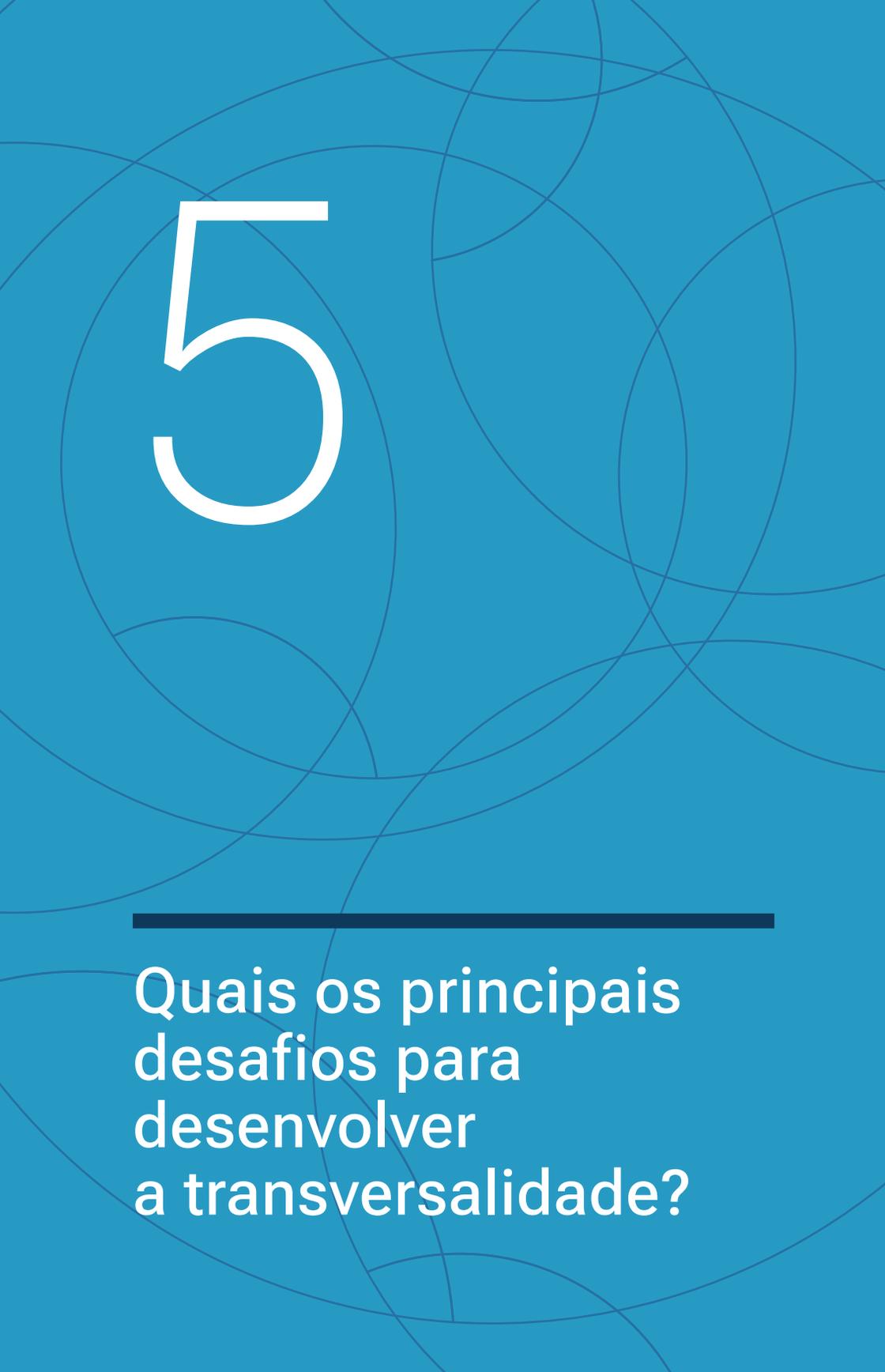
pelos menos três desafios que demandam da estratégia transversal a incorporação de direções específicas para seu desenvolvimento, além da articulação intragovernamental: a articulação federativa, o protagonismo social e a participação efetiva dos sujeitos das políticas públicas e o relacionamento entre poderes. Como república federativa, o país apoia-se em uma estrutura institucional de autonomia dos níveis de governo, o que condiciona os tipos de relacionamento possíveis.

Então, para que as Agendas Transversais “cheguem à ponta” e as políticas, os programas e os projetos a elas conectados encontrem seus sujeitos nos municípios, é essencial o aperfeiçoamento da articulação federativa da transversalidade⁵². Essa articulação abarca tanto o fomento do governo federal à criação de órgãos transversais e mecanismos de participação social ligados às agendas em estados e municípios quanto a elaboração colaborativa de instrumentos de políticas que permitam a implementação das políticas setoriais em sintonia com a perspectiva transversal⁵³.

A constatação de que os sujeitos das políticas são conhecedores de suas demandas e particularidades exige que a transversalidade se desenvolva, também, com protagonismo social no desenho e no controle social de políticas públicas, garantindo uma gestão orientada para sujeitos de direitos concretos. Tendo isso em vista, são estimulados diferentes mecanismos de participação social para que os sujeitos apresentem suas demandas e incidam sobre o conteúdo a ser atravessado nas políticas públicas, assim como informem quais são as necessidades de seus territórios, promovendo a integração entre instrumentos de desenvolvimento sustentável, dinâmicas territoriais e características ambientais locais. Ações diferentes podem ser executadas, como a realização de conferências subnacionais, seguidas por conferências nacionais regulares, o diálogo com conselhos setoriais e transversais, a criação de assessorias de

participação social e diversidade nos diferentes ministérios⁵⁴ e a realização de audiências públicas e consultas amplas, como no caso do PPA participativo de 2024-2027⁵⁵.

Finalmente, o processo de transversalização também precisa ser articulado entre poderes nos diferentes níveis de governo. A efetividade das Agendas Transversais ultrapassa as prerrogativas do Poder Executivo – onde têm tido maior visibilidade – e precisa do suporte tanto do Poder Legislativo (com normativas e regulamentações com força de lei) quanto do Poder Judiciário (com a atuação responsável em relação às premissas de cada Agenda Transversal). Um exemplo dessa coordenação entre poderes ocorreu na atualização da Lei nº 11.340, de 2006 (Lei Maria da Penha), que contou com a articulação entre Ministério das Mulheres, movimentos sociais e Poder Legislativo para aprovar a maior celeridade em ações de natureza civil, entre elas, a aplicação de medidas protetivas às mulheres vítimas de violência. Nesse caso, ainda resta o desafio de tornar as defensorias públicas e magistraturas, que solicitam e autorizam as ações, mais ágeis na aplicação da lei, em todos os níveis da federação.



5

Quais os principais
desafios para
desenvolver
a transversalidade?

As dificuldades enfrentadas para que a estratégia se consolide na prática da administração pública são inumeráveis. Neste guia, foram utilizadas as discussões de Sylvia Walby^{56,57} para destacar quatro eixos de tensão observados no avanço da transversalidade nas políticas públicas:

- Como as perspectivas dos sujeitos de políticas públicas ou os temas estratégicos selecionados são caracterizados.
- Como a perspectiva transversal interage com as formas tradicionais de ação estatal.
- Como a incorporação da perspectiva transversal se desdobra em instrumentos para sua operacionalização, integrando experiência técnica e participação democrática.
- Como se dão as relações entre os níveis transnacional, interfederativo e local no desenvolvimento da transversalidade.

Esses eixos estão articulados e indicam dilemas, erros e acertos na aplicação da estratégia transversal.

Os sujeitos de políticas públicas e os temas estratégicos

Como a transversalidade pressupõe a escolha e definição das perspectivas de sujeitos e temas que serão incorporados ao conjunto das ações de governo, é a intenção político-institucional que faz o processo se iniciar. Além disso, para que a incorporação aconteça de modo efetivo, é necessário que cada perspectiva ou tema seja entendido dentro de um

significado delimitado, e que os marcos conceituais, muitas vezes disputados na arena política e social, sejam explícitos na priorização de políticas, programas e projetos.

A temática ambiental ilustra esse processo. Desde o reconhecimento, na Constituição Federal⁵⁸, da preservação do meio ambiente como uma questão pública, a agenda vem cada vez mais se concentrando no enfrentamento das mudanças climáticas. Isso tem gerado um reposicionamento da perspectiva adotada, que, focada na promoção do desenvolvimento sustentável, integra novas demandas orientadoras de políticas públicas à gestão, ao monitoramento e ao licenciamento ambiental. Ou seja, convivem tanto objetivos históricos, como a diminuição sistemática do desmatamento florestal, quanto expectativas relacionadas à transição energética e industrial (a partir do aumento de fontes renováveis e tecnologias limpas na matriz energética nacional), à agricultura regenerativa e à criação de instrumentos financeiros para a mobilização de recursos que financiem a transição energética e uma infraestrutura que resista a eventos climáticos extremos, entre outros^{59,60}.

Mais um caso de tensões em torno da definição de perspectivas refere-se à orientação para grupos específicos, como é o caso das políticas para a igualdade de gênero. Por um lado, a orientação dessa agenda para as mulheres traz ganhos, ao identificar de forma precisa o sujeito das políticas públicas da Agenda Transversal e, portanto, as perspectivas a serem consideradas. No entanto, esse direcionamento pode perder de vista elementos da relação entre homens e mulheres e necessidades de intervenção junto ao público masculino importantes para a transformação das relações de gênero de uma maneira mais ampla⁶¹. Ainda, pode resultar em ações que têm as mulheres como público prioritário, mas que não compartilham a perspectiva da igualdade de gênero, reiterando papéis masculinos e femininos tradicionais⁶². Nesse processo, a interseccionalidade se soma aos desafios.

Quais os principais desafios para desenvolver a transversalidade?

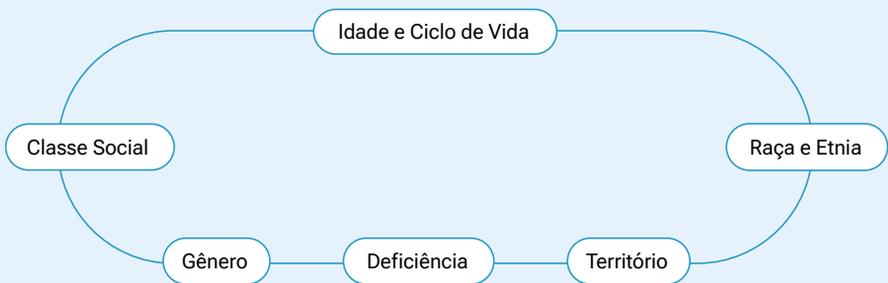
A interseccionalidade no avanço da transversalidade

A transversalidade ganha corpo em diferentes contextos históricos, sociais e culturais, marcados por múltiplas formas de desigualdade social. Nesse cenário, a interseccionalidade⁶³ constitui uma importante questão nas Agendas Transversais. Uma abordagem interseccional busca evidenciar as diferentes experiências que emergem do encontro entre eixos de desigualdade, a fim de produzir respostas integrais para os diferentes sujeitos de política públicas. Assim, essa abordagem chama a atenção para a heterogeneidade inerente aos grupos populacionais, destacando que mulheres, pessoas negras, crianças e adolescentes e indígenas são diversos e, portanto, têm múltiplas necessidades.

No entanto, a adoção da interseccionalidade nas políticas públicas é também permeada por tensões, como ilustra a trajetória das políticas para as mulheres⁶⁴. Por um lado, perspectivas orientadas pelo princípio da igualdade, como aquelas que buscam garantir a igualdade salarial no mercado de trabalho, arriscam-se a reafirmar uma visão homogeneizante dos sujeitos de

políticas públicas ao não reconhecer as diferenças de inserção no mercado de trabalho, por exemplo, entre mulheres brancas e mulheres negras. Por outro lado, perspectivas baseadas no princípio da diferença, embora reconheçam a pluralidade inerente às mulheres, enfrentam desafios tanto na priorização dos eixos de desigualdade que serão mobilizados para o desenho das ações governamentais quanto na fixação de eixos *a priori*, correndo o risco de desconsiderar especificidades do contexto de intervenção. Exemplo disso é a criação de metas iguais para políticas implementadas em áreas urbanas e rurais, contextos nos quais os eixos de desigualdade podem assumir diferentes configurações e implicações na vida das mulheres.

A tensão igualdade *versus* diferença pode ser transposta para as demais Agendas Transversais orientadas para sujeitos de políticas públicas, como é o caso de Crianças e Adolescentes, Igualdade Racial e Povos Indígenas. Contudo, a partir do PPA 2024-2027, é possível depreender seis eixos iniciais a serem aplicados na abordagem interseccional, dependendo do problema público em questão.



Relação entre perspectiva transversal e curso de ação estatal

A transversalidade parte do pressuposto de que a ação estatal possui impactos e consequências diferentes em grupos populacionais e temas estratégicos. Daí que se origina a defesa da incorporação de perspectivas e temas no desenvolvimento das políticas e a soma de esforços também para a reorientação de paradigmas de ação existentes, a priorização de objetivos alinhados à Agenda Transversal e o redesenho de processos de decisão e resultados esperados⁶⁵. Mas trata-se de um movimento que, no encontro da Agenda Transversal com as formas tradicionais de ação estatal, é cooperativo e conflituoso, envolvendo colaboração, alianças, disputas e negociações. Uma das tensões que surgem nessa relação é a necessidade de “trazer para o centro” perspectivas e temas que são, na maioria das vezes, periféricos no governo, especialmente os ligados a grupos historicamente desprivilegiados⁶⁶. Os recursos públicos são limitados, então, as áreas de atuação com maior relevância e impacto para os avanços sociais, econômicos e ambientais⁶⁷ em cada Agenda Transversal devem ser escolhidas. Com isso em mente, não só diferentes agendas lutam por relevância na priorização como também há conflitos dentro de cada uma delas para definir quais demandas e expectativas prevalecerão. Essas disputas se acirram quando os objetivos prioritários são conflitantes, como muitas vezes acontece na promoção do desenvolvimento econômico e da agenda ambiental⁶⁸.

A competição por prioridades tem impactos diretos no processo de destinação e gestão orçamentária, que reflete as prioridades da gestão governamental. Há disputas entre os órgãos transversais (nos momentos de criação de novas organizações coordenadoras de transversalidade, por exemplo, diante de poucos recursos para o estabelecimento dessas novas institucionalidades) e entre os setoriais e transversais (especialmente quando papéis e responsabilidades são

Quais os principais desafios para desenvolver a transversalidade?

transferidos das áreas setoriais para órgãos transversais recém-criados ou cujas atribuições são ampliadas). Por outro lado, nos casos de interação positiva, a operacionalização da transversalidade pode aumentar a mobilização de recursos para as Agendas Transversais priorizadas e otimizar sua alocação, eliminando sobreposições e gastos equivocados.

Lideranças políticas e gerenciais também exercem um papel fundamental para transformar perspectivas e temas transversais em estratégias de planejamento e gestão governamental. Processos de transversalidade efetivos pressupõem lideranças engajadas e comprometidas com o avanço das Agendas Transversais e capazes de conduzir a mobilização de recursos para entregas concretas. Isso inclui, ainda, equipes treinadas para desenvolver novas práticas voltadas aos objetivos transversais e uma cultura organizacional baseada na colaboração. Pode haver dificuldade em qualquer situação de atuação conjunta, devido a uma cultura organizacional já consolidada em determinados setores ou mesmo à pouca experiência acumulada nos órgãos transversais mais recentes para lidar com a complexidade do ecossistema de políticas públicas.

Relação entre transversalidade e políticas, instrumentos e técnicas

A estratégia transversal orienta a construção de um conjunto de processos e instrumentos, o que pressupõe tanto *expertise* nas áreas de desenvolvimento das políticas transversais quanto inteligência gerencial para a criação de técnicas que possibilitem a análise de problemas, o desenho de políticas integradas, a expressão programática dessas políticas públicas no PPA e nos Orçamentos Anuais, a execução desses dois instrumentos e o monitoramento e a avaliação da implementação das políticas públicas em alinhamento com a perspectiva transversal. Na mesma frente, é imprescindível a

interlocução entre os atores envolvidos no processo, sobretudo com os sujeitos para os quais as políticas transversais se destinam. Assim, a legitimidade da Agenda Transversal se sustenta nesses dois pilares, com *expertise* técnica e participação democrática integrando de forma interrelacionada uma estrutura de governança⁶⁹.

Um primeiro obstáculo a ser superado nessa relação refere-se à devida canalização dos recursos que tornam as políticas transversais viáveis. Para que se concretize, a incorporação de perspectivas de sujeitos e temas deve desencadear o desenho de políticas, programas e projetos específicos e sua devida orçamentação⁷⁰. Iniciativas de “etiquetagem orçamentária”, como a realizada para o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2024⁷¹ no nível federal, têm por objetivo dar visibilidade a esse processo, mapeando, dentre o leque de ações financiadas pelo Estado, aquelas que beneficiam, de maneira exclusiva ou não, os sujeitos e temas priorizados⁷². Isso pressupõe, também, equipes habilitadas para o desenvolvimento da transversalidade, nos órgãos transversais e setoriais, capazes de atuar no desenho, implementação, avaliação e revisão das políticas na área⁷³, e ainda a promoção de inovações e qualificação da rede de atores, aumentando a densidade das relações entre eles e do conhecimento gerado pelos envolvidos⁷⁴.

A lacuna entre a adoção da perspectiva transversal na estratégia de governo e o desenvolvimento de instrumentos e práticas eficazes direcionados para a superação dos problemas enfrentados é diversas vezes apontada como um dos fatores de insucesso das Agendas Transversais. Baixo orçamento e baixa capacidade institucional foram identificados como aspectos que limitam as experiências anteriores de implementação das Agendas Transversais das mulheres⁷⁵, igualdade racial, direitos humanos⁷⁶ e ambiental⁷⁷. O esvaziamento de linhas orçamentárias e a desestruturação de capacidades institucionais se somam às experiências de retrocesso

Quais os principais desafios para desenvolver a transversalidade?

e desmonte de políticas transversais que têm ocorrido no Brasil e em outros países⁷⁸ nos últimos dez anos⁷⁹.

Além disso, é preciso focar o desdobramento do discurso em práticas concretas porque as Agendas Transversais não avançam de forma linear nem estão garantidas nas administrações públicas em que já ganharam espaço. Sua sustentabilidade no tempo requer a continuidade da intencionalidade político-institucional e do aporte de recursos humanos, orçamentários e tecnológicos, assim como a estruturação de práticas (políticas, de gestão e orçamentárias) para que os objetivos traçados sejam alcançados. Não há uma receita sobre como a transversalidade deve ser operacionalizada: diante de desafios, instrumentos e técnicas diferentes podem ser escolhidos e adaptados às necessidades específicas de cada campo e grupo. Por esse motivo, a estratégia é muitas vezes identificada como um processo⁸⁰, cada um com sua trajetória particular, que depende do contexto histórico, político e institucional no qual está inserido. Em todos os casos, a participação democrática e inclusiva é indispensável.

Processos de transversalização, em especial os orientados a sujeitos de políticas públicas, devem levantar questões sobre para quem são os resultados e para quem os recursos estão sendo destinados⁸¹. Seu desenvolvimento depende de novas formas de fazer a política pública⁸², nos quais o protagonismo social é fundamental. Isso perpassa a criação de instrumentos de gestão compartilhada, formulação de ações e contratualização e avaliação de resultados com participação social⁸³. Nesse percurso, a integração de conhecimentos locais é mais um desafio a ser enfrentado, aportando visões dos sujeitos de políticas públicas sem colocá-los em segundo plano, particularmente no trabalho com grupos populacionais vulnerabilizados.

A gestão pública brasileira apresentou avanços substantivos na governança participativa ao longo dos anos 2000, em grande parte pela institucionalização de espaços formais de participação social,

como os conselhos e as conferências de políticas públicas⁸⁴. Porém algumas brechas foram identificadas na incorporação dos resultados desses processos participativos no desenvolvimento de políticas públicas e na expressão programática dessas políticas no PPA e nos Orçamentos Anuais. Isso é um importante ponto de atenção para o processo de transversalização, não só potencializando o uso dos espaços formais de participação social, mas também criando outros mecanismos de interlocução, inclusive facilitados pelas novas tecnologias.

Um exemplo da união entre a participação social e a elaboração orçamentária é o PPA Participativo 2024-2027. Seu desenvolvimento foi enriquecido com a realização de três fóruns interconselhos⁸⁵, plenárias presenciais nas capitais dos estados e uso de plataforma digital, permitindo que cidadãos apoiassem propostas de programas das etapas presenciais já realizadas e propusessem novos programas a serem inseridos no PPA⁸⁶. Trata-se de uma inovação recente no âmbito federal, com potencial de estimular experiências semelhantes, adaptadas às realidades locais, em estados e municípios brasileiros.

Relação multinível na incorporação da transversalidade

A transversalidade é operacionalizada na relação entre múltiplos níveis. Primeiro, no nível local, se destaca a relação entre Estado e sujeitos de políticas públicas. Segundo, no nível interfederativo, na relação entre União, estados e municípios, além dos diferentes poderes. Terceiro, no contexto transnacional, no qual organismos multilaterais e atores sociais têm atuado de maneira ativa na promoção de Agendas Transversais para pressionar os Estados a incorporarem perspectivas e temas na ação governamental⁸⁷.

Como um dos desafios da transversalidade consiste em selecionar

Quais os principais desafios para desenvolver a transversalidade?

e definir o referencial conceitual de cada Agenda Transversal (que, frequentemente, está em disputa na arena política e social), esse momento de definição pode motivar conflitos na relação entre sujeitos e políticas públicas dirigidas a eles, como o não reconhecimento de suas necessidades no desenho do serviço público oferecido, prejudicando, por exemplo, sua adesão à estratégia de intervenção implementada pelo governo. Assim, fazer com que as ações “cheguem à ponta”, encontrando seus sujeitos efetivamente no âmbito local, é uma parte que não pode ser dissociada da transversalidade, especialmente quando operacionalizada a partir dos níveis federal e estadual.

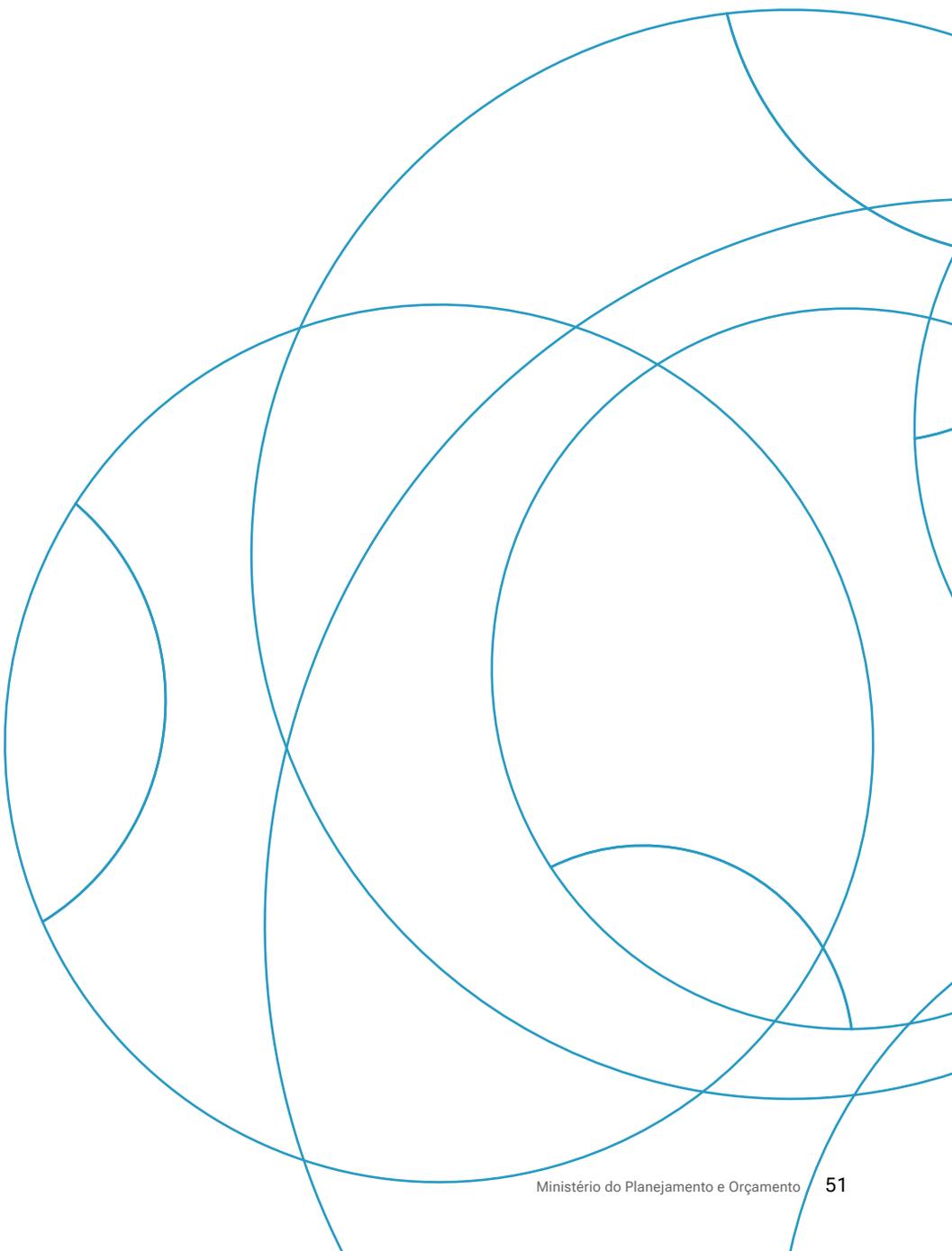
No nível subnacional, há uma necessidade constante de articulação entre União, estados e municípios. A articulação federativa, no Brasil, se caracteriza pela formulação de referências normativas mínimas e pela criação de instrumentos gerais de políticas no nível federal, com seus desdobramentos na implementação pelos estados e municípios, onde os desafios se acumulam⁸⁸. Essa articulação tem sido uma das principais dificuldades da gestão pública no desenvolvimento da transversalidade⁸⁹.

A tensão é constante: a União espera que a execução das políticas se distancie o menos possível da concepção desenhada inicialmente, mas, ao mesmo tempo, que estados e municípios adaptem e inovem os instrumentos disponibilizados aos seus contextos de intervenção. Do ponto de vista de estados e municípios, as normativas e exigências não necessariamente respondem às especificidades locais ou aos instrumentos de implementação disponíveis. Dependendo das capacidades institucionais, essa tensão pode levar tanto à paralisação da política quanto a formas criativas de execução no nível local. Em função dessa dinâmica, a construção de espaços de governança que favoreçam a articulação federativa, dando maior organicidade à formulação e execução de políticas, programas e projetos, está

entre as boas práticas de operacionalização da transversalidade.

Ainda, há questões ligadas à interlocução com o nível transnacional, no qual organismos internacionais têm atuado de forma intensa, em conjunto com movimentos sociais, para o avanço de agendas associadas ao desenvolvimento sustentável e inclusivo. A interação entre esses níveis é de aproximações e distanciamentos, de acordo com o alinhamento a respeito de como as perspectivas transversais devem ser definidas e desenvolvidas e, da mesma forma, com a consonância na relação entre objetivos internacionais e interesses nacionais múltiplos, muitas vezes conflitantes.

Quais os principais desafios para desenvolver a transversalidade?





6

Como promover a transversalidade?

A promoção da estratégia transversal no conjunto das políticas públicas demanda a incorporação de perspectivas de sujeitos de políticas públicas e de temas estratégicos no conjunto das ações governamentais, que devem ser consideradas sob a ótica das condições sociais, econômicas e políticas.

Experiências anteriores revelam uma série de aprendizados que potencializam esse processo. Em primeiro lugar, destaca-se o desenvolvimento de condições institucionais para a transversalidade. As evidências apontam para quatro pontos críticos:

1. MANIFESTAÇÃO DA INTENCIONALIDADE POLÍTICO-

-INSTITUCIONAL: os governos devem elaborar, em colaboração com os atores da sociedade civil, uma concepção explícita sobre o conteúdo de cada agenda, construindo uma visão convincente e de fácil comunicação, a ser difundida no interior da administração pública e na sociedade como um todo. Lideranças do alto ao médio escalão precisam, também, se responsabilizar pela promoção das Agendas Transversais nas coordenações dos diferentes setores das políticas⁹⁰.

2. PROMOÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL: para que a transversalidade se integre de maneira efetiva ao ecossistema de políticas públicas, ela deve seguir direções específicas em seu desenvolvimento, especialmente no sentido do protagonismo social e da participação ativa dos sujeitos das políticas, que devem ser estimulados desde o processo de caracterização do problema até a avaliação das políticas elaboradas.

3. CRIAÇÃO DE ARRANJO INSTITUCIONAL DE COORDENAÇÃO:

experiências nacionais e internacionais consideram uma boa prática a criação e consolidação de um órgão transversal. É fundamental que ele tenha uma posição consolidada para o cumprimento de suas atribuições, além de recursos orçamentários, humanos e institucionais que o permitam liderar e fortalecer redes horizontais e verticais de articulação para a operacionalização da Agenda Transversal⁹¹.

4. CAPACITAÇÃO DE LIDERANÇAS E EQUIPES: a promoção da transversalidade depende, ainda, de um amplo esforço de conscientização e capacitação de servidoras e servidores públicos, que pode ser liderado pelos órgãos transversais como “sistemas de relacionamento e de conhecimento⁹²”. O compromisso da liderança e a capacitação de equipes auxiliam no desenvolvimento de abordagens integrais para os diferentes sujeitos de direitos e para temas estratégicos da atuação governamental. Ao mesmo tempo, a participação de movimentos sociais, de especialistas e de acadêmicos constitui um importante recurso para assegurar que as concepções que guiam cada Agenda Transversal sejam compreendidas e acolhidas pela burocracia no governo.

Essas condições são promotoras da transversalidade na medida em que contribuem para a criação de um ambiente institucional favorável para sua implantação. Mas os resultados concretos dependem da

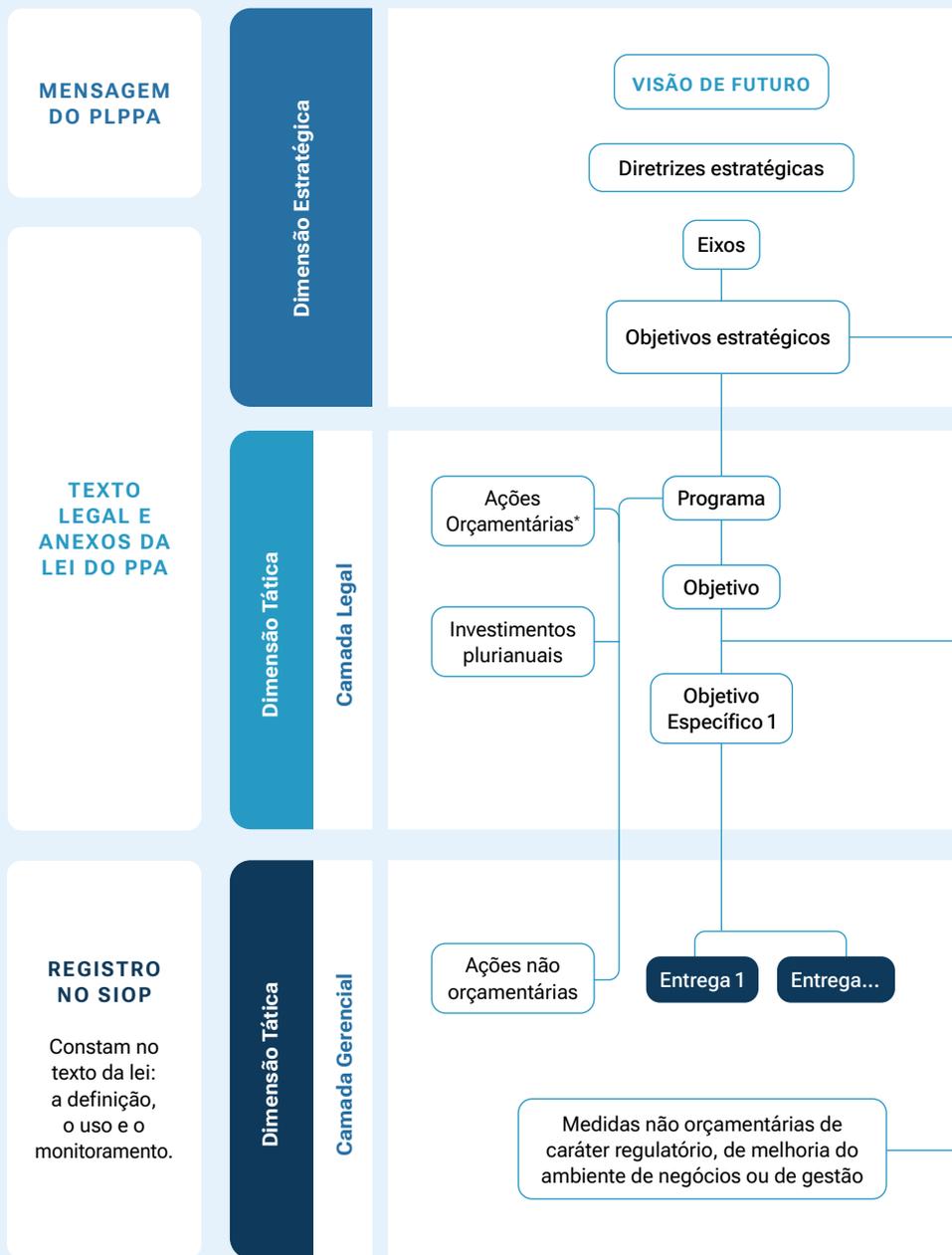
incorporação efetiva de perspectivas de sujeitos e temas no conjunto das políticas. Em consequência disso, as perspectivas transversais devem ser desdobradas na programação dos instrumentos legais, como os de planejamento e de orçamento.

O PPA direciona, de forma concreta, as escolhas do governo, que se traduzem em programas e nas ações dos Orçamentos Anuais de sua vigência. Define, portanto, os resultados a serem buscados pelas políticas públicas. Já a LOA é o principal instrumento para financiamento e realização desses resultados. Ela viabiliza os recursos necessários a contratação de pessoal, aquisição de bens, contratação de obras, etc. Seu objetivo é prever as receitas e fixar as despesas públicas para resolver problemas públicos, atender a necessidades sociais e efetivar direitos.

Sem um plano e orçamentos adequados, o planejamento das políticas públicas é apenas uma promessa sem efeitos práticos. Sem políticas públicas e plano, o orçamento é apenas uma peça contábil, sem direcionamento estratégico. Por isso, políticas públicas, plano e orçamento público são inseparáveis, seja para executar as prioridades de governo, de maneira geral, seja para a concretização das Agendas Transversais, em particular.

Os atributos do PPA 2024-2027 são apresentados na figura abaixo, evidenciando que o programa, como elo entre o Plano e os Orçamentos Anuais, articula os resultados de políticas públicas definidos no PPA com os recursos orçamentários fixados na LOA.

Estrutura do PPA 2024-2027



VALORES

Indicadores-chave de impacto

Metas Nacionais

Indicadores-chave de resultado

Metas Nacionais

Objetivo Específico...

Indicador

Meta Nacional Anualizada

Meta Regional Anualizada

Entrega 1

Indicador

Meta Nacional Anualizada

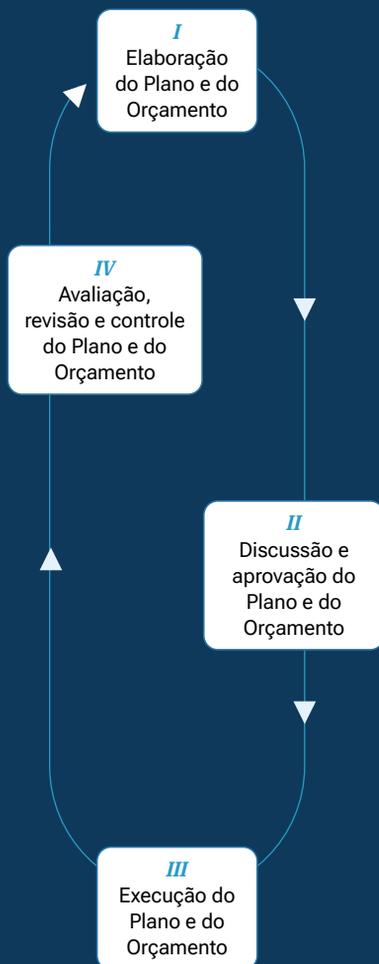
Meta Regional Anualizada

Resultados esperados – produtos

Previsão do impacto da ação – qualificação

Como promover a transversalidade?

Simplificadamente, o processo de elaboração e implementação/ execução do Plano e dos Orçamentos Anuais pode ser representado em quatro etapas³³:



* Integra exclusivamente a LOA

Na primeira etapa, o Poder Executivo elabora o Projeto de Lei do PPA e o PLOA, sob coordenação do Ministério do Planejamento e Orçamento, órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal. O PPA apresenta os objetivos gerais e específicos estabelecidos para determinado órgão da administração pública no respectivo quadriênio, bem como a previsão de recursos orçamentários e não orçamentários que deverão ser dispendidos, a cada ano do quadriênio, a fim de executar o programa.

Já o PLOA apresenta o que cada órgão da administração pública fará, com qual finalidade, em qual localização geográfica e para benefício de qual sujeito de política pública, com os recursos públicos disponíveis em determinado ano, com o intuito de alcançar os objetivos específicos dos programas sob sua responsabilidade.

Em seguida, a proposta é submetida ao Poder Legislativo para discussão e aprovação, que designa um relator para o PPA e um relator-geral para o PLOA. Após a aprovação parlamentar, que geralmente envolve a apresentação de emendas aos respectivos projetos de lei, a Lei do PPA e a LOA são sancionadas pelo presidente da República, chefe do Poder Executivo Federal.

A terceira etapa compreende a execução orçamentária, em que as despesas são realizadas pela gestão pública, marcando a implementação do PPA e a execução da LOA. Nessa etapa também ocorre o monitoramento do Plano e do Orçamento, quando são levantadas informações que permitem o acompanhamento do desempenho de objetivos e metas dos programas do PPA e da execução física e financeira das ações da LOA.

Por fim, a quarta etapa é dedicada à avaliação e revisão e ao controle. Enquanto nos dois primeiros processos (avaliação e revisão), o foco está no aperfeiçoamento do desenho e da execução dos programas e de ações orçamentárias, visando ao aumento de eficácia, eficiência e efetividade, o terceiro processo (controle) se concentra na análise

de conformidade à legislação. O controle sobre a implementação do PPA e a execução da LOA é feito, internamente ao Poder Executivo Federal, pela Controladoria-Geral da União (CGU) e, externamente, pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU). Em cada uma dessas etapas, é possível identificar aprendizados a serem empregados na promoção da transversalidade nas políticas públicas:

I. Elaboração do Plano e do Orçamento

DIAGNÓSTICO DESAGREGADO DE PROBLEMAS PÚBLICOS:

o desenho das políticas públicas baseado em evidências é precedido e acompanhado pela caracterização de problemas públicos. Isso envolve identificar aspectos e causas dos problemas enfrentados, além de mensurar seu estado atual. A promoção da transversalidade requer a compreensão de como esses problemas afetam sujeitos de políticas públicas e temas estratégicos de diferentes formas, para, assim, desenvolver respostas integrais e efetivas. Isso pressupõe a produção e disponibilização de dados desagregados que tornem viável o diagnóstico sensível às perspectivas transversais priorizadas. É imprescindível, também, a realização de consultas amplas com órgãos governamentais envolvidos em cada agenda, especialistas e acadêmicos e, especialmente, com atores da sociedade civil e sujeitos das políticas ou representantes dos temas estratégicos selecionados.



A Transversalidade na Reconstrução do Planejamento Nacional

O PPA 2024-2027 e o PLOA 2024 apresentam inovações a respeito da estratégia da transversalidade. No Plano, a diretriz de transversalidade está presente na **visão de futuro** para o Brasil em 2027, “um país democrático, justo, desenvolvido e ambientalmente sustentável, onde todas as pessoas vivam com qualidade, dignidade e respeito às diversidades”, e também em **valores, diretrizes, indicadores-chave, objetivos**

estratégicos, programas, objetivos, objetivos específicos, indicadores, metas e entregas. O “conjunto de atributos” do Plano em que as perspectivas de mulheres, pessoas negras, povos indígenas, crianças e adolescentes e do meio ambiente foram transversalizadas define as Agendas Transversais.

No PLOA 2024, as ações orçamentárias que financiam as Agendas Transversais foram identificadas, e suas despesas, categorizadas em exclusivas (quando beneficia apenas o público ou tema da agenda) ou não exclusivas (quando beneficia o público ou o tema da agenda, mas também outros públicos e temas de políticas públicas). O rol das ações orçamentárias associadas a cada uma das cinco Agendas Transversais (Mulheres, Igualdade Racial, Povos Indígenas, Crianças e Adolescentes e Meio Ambiente) deu origem ao **Resumo e Demonstrativo das Agendas Transversais e Multissetoriais**, enviado ao Congresso Nacional como parte das Informações Complementares do PLOA 2024.

As inovações quanto à estratégia da transversalidade no PPA 2024-2027 e no PLOA 2024 estão detalhadas no capítulo 6 do livro *Reconstrução do Planejamento Nacional – Inovações e Desafios do PPA 2024-2027*³⁴.

DESENHO DA POLÍTICA E PROGRAMA:

é importante que os planos plurianuais contenham objetivos, indicadores e metas. No Plano Plurianual federal, o desenho dos programas é feito por meio da adoção de modelos lógicos que revelem as relações causais entre vários elementos⁹⁵. Alguns deles, constitutivos dos programas, são: a) o problema a ser enfrentado (ou mitigado); b) as alternativas existentes para combater o problema; c) os resultados pretendidos pela intervenção, ou

seja, dos benefícios para o público atendido; e d) o volume de recursos financeiros requerido para a intervenção pública.

Nos Orçamentos Anuais, os objetivos definidos no âmbito do Plano Plurianual devem ser articulados aos recursos orçamentários disponíveis em determinado ano. A ação orçamentária é uma categoria de programação mais detalhada do que o programa e apresenta o que cada órgão da administração pública fará, com qual finalidade, em qual localização geográfica e para benefício de que sujeito de política pública, com os recursos públicos disponíveis no ano.

A seguir, são listados alguns exemplos de incorporação da transversalidade no âmbito do desenho de programas provenientes do PPA 2024-2027:

A) PROGRAMAS DEDICADOS AOS PÚBLICOS E TEMAS DAS AGENDAS TRANSVERSAIS,

que podem abordar um problema específico (5661 – Programa Igualdade de Decisão e Poder para Mulheres) ou diversos problemas (5811 – Programa Promoção dos Direitos das Pessoas com Deficiência), preferencialmente com a participação de diversos órgãos.

B) OBJETIVOS ESPECÍFICOS VOLTADOS AOS PÚBLICOS E TEMAS DAS AGENDAS TRANSVERSAIS:

- **OBJETIVOS ESPECÍFICOS PARA OS PÚBLICOS**

E TEMAS DAS AGENDAS TRANSVERSAIS:

“0334 – Fortalecer a autonomia econômica e produtiva de mulheres rurais”, no “Programa 1191 – Agricultura Familiar e Agroecologia”.

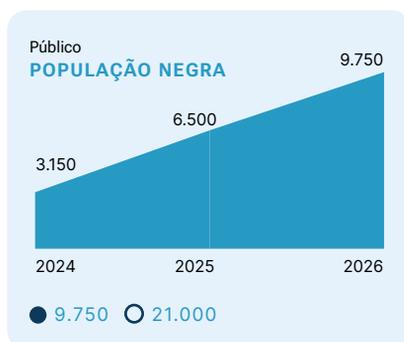
- **OBJETIVOS ESPECÍFICOS COM METAS DESAGREGADAS PARA OS PÚBLICOS E TEMAS DAS AGENDAS TRANSVERSAIS:**

“Objetivo 0478 – Promover a educação popular, a qualificação técnica e a formação cidadã em Economia Popular e Solidária”, no “Programa 4006 – Economia Popular e Solidária Sustentáveis”:

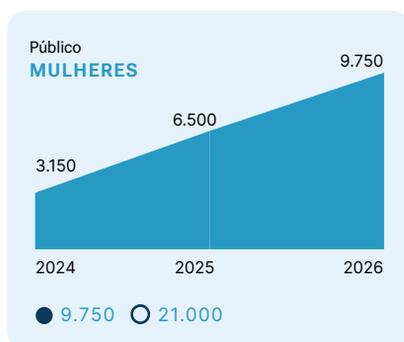
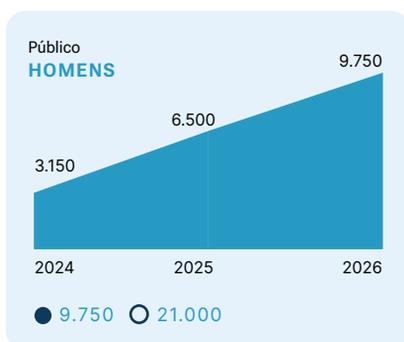
Desagregação da meta (em unidades)

- META PREVISTA PARA O FINAL DO PPA
- META PREVISTA PARA 2027 (CENÁRIO ALTERNATIVO)

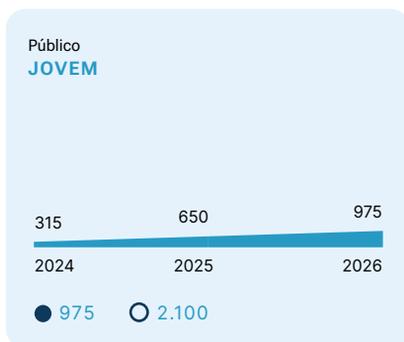
Metas previstas para Raça



Metas previstas por Gênero



Metas previstas por Faixa Etária

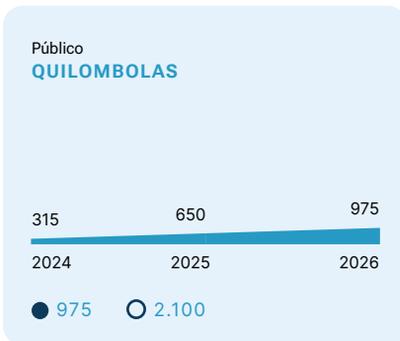


Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP).

Metas previstas para Povos Originários e Tradicionais



Metas previstas para Povos Originários e Tradicionais



Metas previstas para Públicos



C) ENTREGAS VOLTADAS AOS PÚBLICOS E TEMAS DAS AGENDAS TRANSVERSAIS:

- **ENTREGAS ESPECÍFICAS PARA OS PÚBLICOS E TEMAS DAS AGENDAS TRANSVERSAIS:** povos indígenas, comunidades quilombolas, povos e comunidades tradicionais, como fornecedores de alimentos do PAA no “Objetivo 0374 – Adquirir alimentos da agricultura familiar, ampliando a participação, com equidade de gênero, dos grupos prioritários definidos na legislação do PAA, como fornecedores dos alimentos que abastecem as ações e equipamentos de Segurança Alimentar e Nutricional”, do “Programa 5133 – Segurança Alimentar e Nutricional e Combate à Fome”.

• **ENTREGAS COM METAS DESAGREGADAS PARA OS PÚBLICOS E TEMAS DAS AGENDAS TRANSVERSAIS:**

“Objetivo 0459 – Promover o esporte de excelência, desde a especialização até a transição de carreira, para projetar o país como uma potência esportiva mundial”, do “Programa 5126 – Esporte para a Vida”.

Desagregação da meta

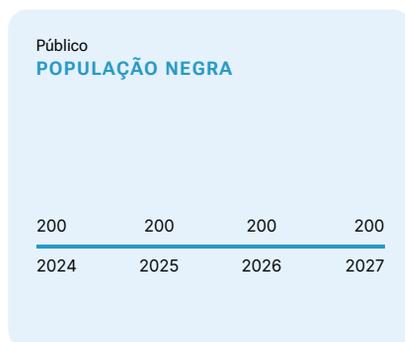
Metas previstas por Gênero (pessoas por ano)



Metas previstas para Povos Originários e Tradicionais (pessoas por ano)



Metas previstas por Raça (número absoluto)



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP).

D) MEDIDAS INSTITUCIONAIS E NORMATIVAS VOLTADAS AOS PÚBLICOS E TEMAS DAS AGENDAS TRANSVERSAIS:

criação de programa de educação contextualizada para jovens e mulheres da pesca artesanal no objetivo específico “0389 – Promover a Valorização do Pescado Nacional e o Aumento da Produção da Aquicultura”, do “Programa 5801 – Pesca e Aquicultura Sustentáveis”.

Agendas Transversais, número de atributos e órgãos envolvidos, PPA 2024-2027

AGENDAS TRANSVERSAIS	Criança e Adolescente	Mulheres	Igualdade Racial	Povos Indígenas	Ambiental
Programas	41	45	46	39	50
Objetivos Específicos	83	85	117	84	113
Entregas	182	191	-	205	372
Medidas Institucionais	93	75	155	76	150
Ministérios	20	21	22	23	25

Fonte: Anexo V do PPA, elaboração própria (SEPLAN/MPO).

No caso da LOA, há ações orçamentárias voltadas especificamente aos públicos e temas das Agendas Transversais: a ação “00UZ – Implementação de Iniciativas Voltadas ao Enfrentamento à Violência Contra Mulheres”, do “Programa 5516 – Segurança Pública com Cidadania”, tem as mulheres em situação de violência como beneficiárias.

Também há ações orçamentárias que incluem os públicos e temas das Agendas Transversais, mas não de forma específica. Nesses casos,

com frequência a participação do público ou o tema na despesa orçamentária aparece sinalizado nos seguintes campos do Cadastro da Ação⁹⁶ no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP):

Descrição: detalha o que é feito no âmbito da ação orçamentária e para o que é feito. A ação “20YU – Fiscalização de Obrigações Trabalhistas e Inspeção em Segurança e Saúde do Trabalho”, do “Programa 2310 – Promoção do Trabalho Decente, Emprego e Renda”, traz a atuação junto a crianças e adolescentes e mulheres assinalada da seguinte forma: “atuação para assegurar a aplicação das disposições legais, no típico exercício do poder de polícia, como fiscalização do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), combate à informalidade e às fraudes ao vínculo de emprego, combate ao trabalho infantil, fiscalização para inserção de aprendizes e inclusão de pessoas com deficiência no mercado de trabalho, combate à discriminação e promoção de igualdade de oportunidades, combate ao trabalho em condição análoga à de escravo, fiscalização de segurança e saúde no trabalho com vistas a diminuir os índices de gravidade e de frequência dos acidentes do trabalho, fiscalização do trabalho portuário e aquaviário e análise de acidentes e doenças do trabalho. Atuação proativa, com caráter preventivo e saneador, por meio de ações coletivas, eventos, orientações e campanhas”.

Base Legal: apresenta os normativos que dão base à ação orçamentária. A inclusão de indígenas e mulheres na ação “21B6 – Assistência Técnica e Extensão Rural”, do “Programa 1191 – Agricultura Familiar e Agroecologia”, por exemplo, está amparada na Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, artigo 2º, incisos III, IV, V, VI, VII e IX, e art. 53 – “Dispõe sobre o Estatuto do Índio”; e na Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 – “Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher”.

Produto: informa o que será produzido em termos de bens e serviços no âmbito da ação orçamentária. A ação “21CJ – Saneamento Básico em Aldeias Indígenas para Prevenção de Doenças e Agravos”, no “Programa 5122 – Saúde Indígena”, tem a aldeia indígena como produto.

ESPECIFICAÇÃO DO PRODUTO: no caso da ação 21CJ, esse campo detalha que o produto diz respeito à população indígena beneficiada em suas aldeias com serviços de saneamento básico.

Beneficiário: indica o segmento da sociedade que é beneficiário do que é realizado no âmbito da ação orçamentária. A ação “21FF – Fortalecimento de Políticas em prol da Vida e do Bem Viver da Juventude Negra”, do “Programa 5803 – Juventude Negra Viva”, tem os jovens negros de 15 a 29 anos de idade como beneficiários.

Plano Orçamentário: mostra como a atuação governamental desenvolvida na ação é organizada. A ação “21BP – Aprimoramento do Sistema Penitenciário Nacional e Incentivo ao Desenvolvimento da Inteligência Penitenciária”, no “Programa 5116 – Segurança pública com cidadania”, possui o “PO 000A – Políticas Voltadas às Mulheres Privadas de Liberdade”.

CARACTERIZAÇÃO: no caso da ação 21BP, a caracterização do PO 000A informa que a despesa ali realizada visa à implementação de ações voltadas às mulheres privadas de liberdade, por intermédio da adoção de procedimentos que humanizem o cumprimento da pena no que diz respeito às individualidades das mulheres, como questões de gênero, idade, sexualidade, escolaridade e maternidade, que impactam a qualidade de vida e a saúde feminina.

PRODUTO INTERMEDIÁRIO: o “PO 0001 – Organização Produtiva de Mulheres Rurais”, da ação “210W – Apoio à Organização Econômica e Promoção da Cidadania e o Bem Viver de Mulheres Rurais”, do “Programa 1191 – Agricultura Familiar e Agroecologia”, tem a mulher atendida como produto intermediário.

INTERLOCUÇÃO COLABORATIVA ENTRE *STAKEHOLDERS*:

a interlocução e a colaboração entre diferentes setores dentro de um mesmo nível de governo, entre diferentes níveis de governo e entre atores governamentais e não governamentais pode ser otimizada por meio de técnicas de mapeamento e gestão do relacionamento entre *stakeholders*. Identificar os atores que afetam as políticas públicas desenhadas ou são afetados por elas, seus diferentes interesses, níveis de poder e padrões de interação, além de suas expectativas e percepções sobre o problema e as possibilidades de ação, auxilia a construção de relações substantivas com os diferentes atores, inclusive com maior atenção aos sujeitos de políticas públicas historicamente negligenciados. Facilita, ainda, o alinhamento de expectativas e a troca de experiências desde a caracterização do problema público até a avaliação da política pública.

Para garantir que cada atividade tenha a atribuição de pelo menos um responsável ou que as atribuições não fiquem sobrepostas ou mesmo conflitantes, matrizes de papéis e responsabilidades permitem orientar os diferentes setores e órgãos envolvidos na Agenda Transversal.

Dentre as boas práticas do processo de elaboração do PPA 2024-2027, é possível destacar que, tanto durante as suas oficinas de elaboração quanto após o processo, os órgãos responsáveis por transversalizar as perspectivas de gênero, raça, etnia, crianças e

adolescentes e meio ambiente mantiveram contato constante com os ministérios setoriais, visando à inclusão de objetivos específicos, metas ou entregas relativas às suas áreas de atuação nos programas. Isso não só favoreceu a construção das Agendas Transversais, mas também fez do PPA um relevante fórum de coordenação de governo, no qual representantes de diversos órgãos puderam expor seus diferentes pontos de vista sobre determinado problema público e interagir dentro e fora das oficinas preparatórias.

ORÇAMENTAÇÃO SENSÍVEL ÀS PERSPECTIVAS TRANSVERSAIS:

outras medidas recorrentemente adotadas são as metodologias de identificação e categorização de despesas⁹⁷ e a modificação de instrumentos, instruções e procedimentos utilizados no processo de elaboração e na apresentação da proposta orçamentária, tal como realizado no PLOA 2024. Além disso, é possível a utilização de mecanismos de participação social que possibilitem o protagonismo dos sujeitos de políticas e de atores representantes das Agendas Transversais na definição dos gastos governamentais^{98,99}, bem como a avaliação orçamentária *ex ante*¹⁰⁰ a partir de marcadores relacionados a cada agenda.

II. Discussão e aprovação do Plano e do Orçamento

COMUNICAÇÃO DE PRIORIDADES PARA OS DEMAIS PODERES E SOCIEDADE MAIS AMPLA:

a etapa de discussão e aprovação de PPA e PLOA constitui uma oportunidade para o reforço do compromisso governamental com as Agendas Transversais. As prioridades estabelecidas no âmbito de cada Agenda Transversal devem ser explicitadas na mensagem presidencial que encaminha os projetos de lei ao Congresso Nacional, bem como nos anexos de PPA e PLOA, tornando-as transparentes e passíveis de discussão e acompanhamento pelo Poder Legislativo e demais atores envolvidos. As Agendas Transversais e suas prioridades devem ainda ser apresentadas à sociedade por meio do Orçamento Cidadão, que apresenta os documentos produzidos durante o processo orçamentário à sociedade de maneira descomplicada. A ampla discussão pode ser fomentada, ainda, em audiências públicas entre o Legislativo e a sociedade civil, entre outras possibilidades^{101,102}.

III. Execução do Plano e do Orçamento

MONITORAMENTO SENSÍVEL ÀS PERSPECTIVAS TRANSVERSAIS:

durante a implementação do Plano e a execução dos Orçamentos Anuais, os órgãos transversais devem priorizar a coleta e a produção de dados que assegurem a disponibilidade de informações desagregadas

por sujeito e por tema para apoiar a tomada de decisões em seu âmbito e também no de órgãos setoriais. Nesse sentido, podem ser utilizados dados estatísticos, registros administrativos e dados de desempenho dos programas do Plano e das ações no Orçamento. Além disso, devem ser estabelecidas instâncias de governança e rotinas de coordenação e articulação entre os órgãos transversais e as organizações implementadoras, assim como mecanismos por meio dos quais atores da sociedade civil e os sujeitos das políticas públicas forneçam sua avaliação sobre a implementação, possibilitando correções de rumo ou o redesenho das iniciativas^{103,104}. Destaca-se, no âmbito do PPA e da LOA, que, ainda que os públicos ou temas das Agendas Transversais não constem explicitamente nos seus atributos legais e gerenciais, é possível para o órgão responsável pela implementação/execução detalhar os resultados alcançados e os produtos entregues para públicos e temas específicos no processo de monitoramento.

IV. Avaliação, revisão e controle

AVALIAÇÃO SENSÍVEL ÀS PERSPECTIVAS TRANSVERSAIS:

as avaliações devem prever e elaborar instrumentos que permitam visualizar os resultados da política, tanto de incidência sobre o problema público enfrentado quanto sobre os sujeitos e temas priorizados. Diante das análises realizadas, os programas e as ações relacionadas a cada Agenda Transversal podem ser redesenhados de forma a se tornarem mais efetivos, além de mais responsivos às transformações sociais, econômicas e ambientais almejadas pela

ação pública. É importante, também, que essas informações sejam disponibilizadas de forma contínua aos diferentes públicos como forma de avançar na transparência e *accountability* do processo orçamentário. Nesse momento, podem ser realizadas avaliações *ex post* que considerem as dimensões de cada Agenda Transversal, também no “*spending review*”¹⁰⁵, entre outras práticas^{106,107}.

As necessidades e os desafios da promoção da transversalidade precisam, contudo, ser contextualizados conforme a realidade de cada perspectiva de sujeitos ou tema priorizado. Para isso, os conteúdos introduzidos neste documento serão aprofundados em guias específicos relativos a cada Agenda Transversal presente no Plano Plurianual (PPA) 2024-2027 e na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2024. Os próximos guias detalharão o histórico de construção da transversalidade e sua incorporação na ação governamental, enfatizando o processo de planejamento e orçamento nas Agendas Transversais Mulheres, Igualdade Racial, Crianças e Adolescentes, Povos Indígenas e Meio Ambiente.

Referências bibliográficas

- 1 MARCONDES, Mariana M.; SANDIM, Tatiana L.; DINIZ, Ana P. R. Transversalidade e Intersectorialidade: mapeamento do debate conceitual no cenário brasileiro. **Administração Pública & Gestão Social**, p. 22-33, 2018.
- 2 MARCONDES, Mariana M.; FARAH, Marta F. S. Transversalidade de gênero em política pública. **Revista Estudos Feministas**, v. 29, n. 1, p. 36-62, 2021.
- 3 GUIMARÃES, Carlos A. S. **Movimento Negro e mudança institucional no Brasil: políticas municipais de promoção da igualdade racial em perspectiva comparada (1995-2015)**. 2018. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2018.
- 4 BRUGUÉ, Quim; CANAL, Ramon; PAYA, Palmira. Inteligencia Administrativa para abordar “problemas malditos”? El caso de las comisiones interdepartamentales. **Gestión y Política Pública**, v. 24, n. 1, p. 85-130, 2015.
- 5 MORENO, Oscar M. C. Transversalidad y coordinación de las políticas de estado en el federalismo. In: XX CONCURSO DEL CLAD SOBRE REFORMA DEL ESTADO Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 2007, Caracas. **¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública?**. Caracas: CLAD, 2007.
- 6 Neste guia, o termo multisectorialidade é adotado de forma similar ao de intersectorialidade, frequentemente utilizado na literatura especializada.
- 7 CRENSHAW, Kimberle. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Revista Estudos Feministas**, v. 10, n. 1, p. 171-188, 2002.
- 8 CUNNIL-GRAU, Nuria. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: un acercamiento analítico-conceptual. **Gestión y Políticas Públicas**, v. 33, n. 1, p. 5-46, 2014.
- 9 MARCONDES, Mariana M.; SANDIM, Tatiana L.; DINIZ, Ana P. R. Transversalidade e intersectorialidade: mapeamento do debate conceitual no cenário brasileiro. **Administração Pública & Gestão Social**, p. 22-33, 2018.
- 10 FERRARINI, Adriane V. Desenvolvimento local integrado e sustentável: uma metodologia para políticas e programas de superação da pobreza. **Interações**, Campo Grande, v. 13, n. 2, p. 233-241, 2012.

- 11 VEIGA, Laura; BRONZO, Carla. Estratégias intersetoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: a experiência de Belo Horizonte. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 3, p. 595-620, 2014.
- 12 FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2023, São Paulo. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 357 p., 2023.
- 13 CRENSHAW, Kimberle. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Revista Estudos Feministas**, v. 10, n. 1, p. 171-188, 2002.
- 14 Ibidem.
- 15 BRONZO, Carla; COSTA, Bruno. Intersectorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão. In: FARIA, Carlos A. **Implementação de Políticas Públicas: Teoria e Prática**. Belo Horizonte: PUC Minas, 406 p., 2012.
- 16 RITTEL, Horst W.; WEBBER, Melvin M. Dilemmas in a General Theory of Planning. **Policy Sciences**, v. 4, n. 2, p. 155-169, 1973.
- 17 BRUGUÉ, Quim; CANAL, Ramon; PAYA, Palmira. Inteligencia Administrativa para abordar “problemas malditos”? El caso de las comisiones interdepartamentales. **Gestión y Política Pública**, v. 24, n. 1, p. 85-130, 2015.
- 18 SCHUCHOVSKI, Mariana; LEITE, Vanessa W. **Gestão estratégica de carbono**. Rio de Janeiro: FGV, 108 pp., 2022.
- 19 BRASIL. SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)**. SDH/PR, 228 p., 2010.
- 20 BRONZO, Carla. Intersectorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza. XX CONCURSO DEL CLAD SOBRE REFORMA DEL ESTADO Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 2007, Caracas. **¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública?**. Caracas: CLAD, p. 7-45, 2007.
- 21 FUNDACIÓN KALEIDOS.RED (2010). **Transversalidad en los proyectos locales: de la teoría a la práctica**. España: Ediciones Trea, s. l.
- 22 Segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990), crianças são os indivíduos com até 12 anos incompletos e adolescentes com 12 a 18 anos de idade. Já o Estatuto da Juventude (Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013) define como jovens as pessoas com idade entre 15 e 29 anos de idade. Cabe ressaltar que há uma interseção legal entre os termos “jovem” e “adolescente”: para aqueles indivíduos com idade entre 15 e 18 anos, aplica-se o ECA e, de forma excepcional, o Estatuto da Juventude, quando este não conflitar com as normas de proteção integral previstas naquele.

23 A Lei da Aprendizagem (Lei nº 10.097, de 19 de dezembro de 2009) regulamenta o emprego protegido para pessoas da faixa etária entre 14 e 24 anos de idade, na figura do aprendiz.

24 SERRA, Albert. La gestión transversal. Expectativas y resultados. **Revista del CLAD**. Reforma y Democracia, n. 32. jun 2005.

25 INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. A Política Nacional de Juventude: avanços e dificuldades. In: **Juventude e Políticas Sociais no Brasil**. Brasília: IPEA, 303 p., 2009.

26 No sistema das políticas públicas, os órgãos transversais são aqueles responsáveis pela articulação de ações governamentais relacionadas a determinado tema ou perspectiva transversal, sendo a referência política, técnica e organizativa das Agendas Transversais. Os órgãos setoriais, por sua vez, são representados pelos setores das políticas públicas que implementam as diferentes ações a serem articuladas transversalmente, como é o caso da saúde, da educação ou da assistência social. Paralelamente, no âmbito do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) é responsável por orientar e coordenar processos de elaboração e execução das leis orçamentárias, e os órgãos setoriais – todos os demais ministérios – elaboram e executam as leis orçamentárias dentro de suas atribuições específicas.

27 VERLOO, Mieke. **Another velvet revolution: gender mainstreaming and the politics of implementation** (Working paper 5/2001). Viena: IWM, 2001.

28 WALBY, Sylvia. Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practice. **Social Politics**, v. 12, n. 3, p. 321-343, 2005.

29 FARAH, Marta F. S. Gênero e políticas públicas. **Revista de Estudos Feministas**, v.1, p.1-20, jan./abr 2004.

30 JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. **Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental**. Brasília: IPEA, 2002.

31 REINACH, Sophia. **Gestão transversal de políticas públicas no âmbito federal brasileiro: uma leitura inicial**. Dissertação de mestrado, Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.

32 GUIMARÃES, Carlos A. S. **Movimento Negro e mudança institucional no Brasil: políticas municipais de promoção da igualdade racial em perspectiva comparada (1995-2015)**. Tese de doutorado, Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP, 2018.

- 33** REINACH, Sophia. **Gestão transversal de políticas públicas no âmbito federal brasileiro**: uma leitura inicial. Dissertação de mestrado, Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.
- 34** Como exemplifica estudo sobre políticas para as mulheres: Brasil, Secretaria de Políticas para as Mulheres (2014). **RASEAM - Relatório Anual Socioeconômico das Mulheres**. Ano II.
- 35** BANDEIRA, Lourdes. **Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres**: Avançar na transversalidade da perspectiva de Gênero nas Políticas Públicas. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2005.
- 36** MARCONDES, Mariana M.; Diniz, Ana P. R.; Farah, Marta F. S. Transversalidade de gênero: uma análise sobre os significados mobilizados na estruturação da política para mulheres no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 69, n. 2, p. 36-62, 2018.
- 37** Lei nº 4.886, de 20 de novembro de 2003. Cria a Política Nacional de Promoção de Igualdade Racial e dá outras providências. Brasília: Presidência da República.
- 38** Decreto nº 6.872, de 4 de junho de 2009. Institui o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial e dá outras providências. Brasília: SEPPIR.
- 39** Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Brasília: Presidência da República.
- 40** Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3 e dá outras providências. Brasília: Presidência da República.
- 41** MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Plano Mais Brasil PPA 2012-2015**: Agendas Transversais – monitoramento participativo: ano base 2013. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/SPI, 2014.
- 42** Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. Brasília: Presidência da República.
- 43** MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. **Projeto de Lei Orçamentária Anual 2024**. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2023.
- 44** A complexidade do ecossistema de políticas públicas, perpassado por relações entre diferentes atores e em distintas arenas jurisdicionais, demanda uma articulação baseada nos princípios da administração pública colaborativa – como a governança em redes, o compartilhamento de diagnósticos e prognósticos sobre os problemas públicos e o contínuo intercâmbio de informações – como forma de coordenar os propósitos, a estrutura e os resultados da colaboração intra e intergovernamental (Jonh Bryson, Barbara Crosby e Melissa Stone, 2015).

- 45 BRYSON, John; CROSBY, Barbara; STONE, Melissa. Designing and Implementing Cross-Sector Collaborations: Needed and Challenging. **Public Administration Review**, v. 75, n. 5, p. 647-663, 2015.
- 46 ALEXANDER, Ernest. Interorganizational Coordination: Theory and Practice. **Journal of Planning Literature**, v. 7, p. 328-343, 1993.
- 47 SERRA, Albert. La gestión transversal. Expectativas y resultados. **Revista del CLAD**. Reforma y Democracia, n. 32, 2005.
- 48 BRONZO, Carla; COSTA, Bruno. Intersectorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão. In.: Faria, Carlos A. **Implementação de Políticas Públicas: Teoria e Prática**. Editora PUC Minas: Belo Horizonte, 406 p., 2012.
- 49 SERRA, Albert. La gestión transversal. Expectativas y resultados. **Revista del CLAD**. Reforma y Democracia, n. 32, jun. 2005.
- 50 CUNNIL-GRAU, Nuria. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: un acercamiento analítico-conceptual. **Gestión y Políticas Públicas**, v. 33, n. 1, p. 5-46, 2014.
- 51 BRUGUÉ, Quim; CANAL, Ramon; PAYA, Palmira. Inteligencia Administrativa para abordar “problema malditos”? El caso de las comisiones interdepartamentales. **Gestión y Política Pública**, v. 24, n. 1, p. 85-130, 2015.
- 52 MARCONDES, Mariana M.; DINIZ, Ana P. R.; FARAH, Marta F. S. Transversalidade de gênero: uma análise sobre os significados mobilizados na estruturação da política para mulheres no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 69, n. 2, p. 36-62, 2018.
- 53 MARCONDES et al.. Transversalidade de gênero em políticas públicas no Rio Grande do Norte (2003-2021). **Revista de Administração Pública**, v. 56, n. 3, maio-jun. 2022.
- 54 Lei nº 11.407, de 31 de janeiro de 2023. Institui o Sistema de Participação Social. Brasília: Presidência da República.
- 55 SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. **Que país você quer para os próximos quatro anos?** Brasília: SGPR/MPO/Imprensa Nacional, 16 pp., 2023.
- 56 WALBY, Sylvia. Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practice. **Social Politics**, v. 12, n. 3, p. 321-343, 2005.
- 57 Sylvia Walby (2005) destaca seis tensões principais no avanço da transversalidade de gênero. Este guia foi inspirado nesse modelo de categorização para apresentar desafios afeitos ao desenvolvimento da transversalidade nas políticas públicas de maneira mais ampla.

- 58 MOURA, Adriana M. M. Trajetória da política ambiental federal no Brasil. In: Moura, Adriana M. M. (org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: IPEA. 360 p., 2016.
- 59 SCHUCHOVSKI, Mariana; LEITE, Vanessa W. **Gestão estratégica de carbono**. Rio de Janeiro: FGV, 2022.
- 60 CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS (CEBRI). **Desenvolvimento e Mudança do Clima: o papel do Brasil na agenda ambiental-climática**. Policy Papers, 2022, 72 pp.
- 61 SCOTT, Joan W. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Educação e Realidade**, v. 16, n. 2, 1990.
- 62 A exemplo da crítica a políticas de enfrentamento à pobreza, como em CARLOTO, Cássia M.; MARIANO, Silvana A. Empoderamento, trabalho e cuidados: mulheres no Programa Bolsa Família. **Textos & Contextos**, v. 11, n. 2, p. 258-272, 2012.
- 63 CRENSHAW, Kimberle. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Revista Estudos Feministas**, v. 10, n. 2, p. 171-188, 2002.
- 64 MARCONDES, Mariana M.; DINIZ, Ana P. R.; FARAH, Marta F. S. Transversalidade de gênero: uma análise sobre os significados mobilizados na estruturação da política para mulheres no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 69, n. 2, p. 36-62, 2018.
- 65 WALBY, Sylvia. Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practice. **Social Politics**, v. 12, n. 3, p. 321-343, 2005.
- 66 NATALINO, Marco A. C. Avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para minorias. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 340 pp., 2009.
- 67 BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria Nacional de Planejamento. **Plano Plurianual 2024-2027: mensagem presidencial**. Ministério do Planejamento e Orçamento, Secretaria Nacional de Planejamento. Brasília: Secretaria Nacional de Planejamento/MPO, 2023. 240 pp.
- 68 MOURA, Adriana M. M. Trajetória da política ambiental federal no Brasil. In: MOURA, Adriana M. M. (org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: IPEA. 360 p., 2016.
- 69 WALBY, Sylvia. Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practice. **Social Politics**, v. 12, n. 3, p. 321-343, 2005.

- 70** ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Toolkit for Mainstreaming and Implementing Gender Equality: Implementing the 2015 OECD Recommendation on Gender Equality in Public Life.** Paris: OECD, 126 p., 2015.
- 71** Ver demonstrativo e nota metodológica do PLOA 2024 disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/paginas/agendas-transversais-e-multissetoriais>. Acesso em: 24 abr. 2024.
- 72** Como a experiência desenvolvida pelo MPO no **Painel do Orçamento Federal.**
- 73** BLAY, Eva A. Violência contra a mulher e políticas públicas. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 49, p. 87-98, 2003.
- 74** ALEXANDER, Ernest. Interorganizational Coordination: Theory and Practice. **Journal of Planning Literature**, v. 7, p. 328-343, 1993.
- 75** MARCONDES, Mariana M.; DINIZ, Ana P. R.; FARAH, Marta F. S. Transversalidade de gênero: uma análise sobre os significados mobilizados na estruturação da política para mulheres no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 69, n. 2, p. 36-62, 2018.
- 76** REINACH, Sophia. **Gestão transversal de políticas públicas no âmbito federal brasileiro: uma leitura inicial.** Dissertação de mestrado, Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.
- 77** MOURA, Adriana M. M. Trajetória da política ambiental federal no Brasil. In: MOURA, Adriana M. M. (org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas.** Brasília: IPEA. 360 p., 2016.
- 78** ALONSO, Alba; ESPINOSA-FAJARDO, Julia. Blitzkrieg Against Democracy: Gender Equality and the Rise of the Populist Radical Right in Spain. **Social Politics: International Studies in Gender, State & Society**, v. 28, n. 3, p. 656-681, 2021.
- 79** INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (2022). **A Conta do Desmonte: Balanço do Orçamento Geral da União 2021.** Brasília: INESC, 109p. TOKARSKI, Carolina P., MATIAS, Krislane de A., PINHEIRO, Luana S., & CORREA, Ranna M. S. (2023). **De Política Pública à Ideologia de Gênero: o processo de (des) institucionalização das Políticas para as Mulheres de 2003 a 2020.** In: GOMIDE, Alexandre de A., SILVA, Michelle M. S., & LEOPOLDI, Maria A. (org.). **Desmonte e Reconfiguração de Políticas Públicas (2016-2022).** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- 80** MARCONDES, Mariana M.; FARAH, Marta F. S. Transversalidade de gênero em política pública. **Revista Estudos Feministas**, v. 29, n. 1, p. 36-62, 2021.

- 81** PEREIRA, Rosângela S.; SILVA, Kamila P.; CIRIACO, Cássia D.; RAMBLA, Xavier. Transversalidade de gênero e políticas sociais no orçamento do Estado de Mato Grosso. **Revista Estudos Feministas**, v. 18, n. 2, p. 425-450, 2010.
- 82** RIFIOTIS, Theophilos. As delegacias especiais de proteção à mulher no Brasil e a “judicialização” dos conflitos conjugais. **Sociedade e Estado**, v. 19, n. 1, p. 85-119, 2004. BLAY, Eva A. Violência contra a mulher e políticas públicas. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 49, p. 87-98, 2003.
- 83** BENEVIDES, Regina.. A psicologia e o sistema único de saúde: quais interfaces? **Psicologia & Sociedade**, v. 17, n. 2, p. 21-25, 2005.
- 84** AVRITZER, Leonardo. Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis H. L. (orgs.). **Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: IPEA, 2013.
- 85** O fórum interconselhos reúne representantes dos diversos conselhos nacionais e de entidades representativas da sociedade civil com o objetivo de discutir políticas públicas diversas em âmbito federal.
- 86** SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. Que país você quer para os próximos quatro anos? Brasília: SGPR/MPO/Imprensa Nacional, 16 p., 2023.
- 87** WALBY, Sylvia (2005). Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practice. **Social Politics**, 12(3), 321-343.
- 88** BICHR, Renata; BRETTAS, Gabriela; CANATO, Pamela (2017). Multi-level Governance in Federal. Contexts: The Social Assistance Policy in the City of São Paulo. **Brazilian Political Science Review**, v. 11, n. 2, 2017.
- 89** MARCONDES *et al.* Transversalidade de gênero em políticas públicas no Rio Grande do Norte (2003-2021). **Revista de Administração Pública**, v. 56, n. 3, maio-jun. 2022.
- 90** ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). OECD Toolkit for Mainstreaming and Implementing Gender Equality: Implementing the 2015 OECD Recommendation on Gender Equality in Public Life. Paris: OECD, 126 p., 2015.
- 91** ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **OECD Toolkit for Mainstreaming and Implementing Gender Equality: Implementing the 2015 OECD Recommendation on Gender Equality in Public Life**. Paris: OECD, 126 p, 2015.
- 92** BRONZO, Carla, & COSTA, Bruno. Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão. In.: FARIA, Carlos A. Implementação de Políticas Públicas: Teoria e Prática. Editora PUC Minas: Belo Horizonte, 406 p., 2012

93 FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL. Orçamentos sensíveis a gênero e raça. Um guia prático para Estados e Municípios. São Paulo, 55 pp., 2022.

94 Documento disponível para consulta em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/plano-plurianual/arquivos/240405-a-reconstrucao-do-planejamento-nacional-inovacoes-e-desafios-do-ppa-2024-2027-digital.pdf>

95 BRASIL. Manual Técnico do Plano Plurianual 2024-2027. Ministério do Planejamento e Orçamento/SEPLAN, 2023, 69 pp., 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/plano-plurianual/arquivos/manual-tecnico-do-plano-plurianual-2024-2027/manual-do-ppa-2024-2027-1.pdf>

96 O Cadastro de Ação tem por objetivo fornecer informações qualitativas sobre as ações programadas no orçamento a cada exercício, contribuindo para a maior transparência da atuação governamental e para subsidiar o processo de monitoramento e avaliação das ações de governo. Ele está disponível na página do SIOP, em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/acessopublico/?pp=acessopublico&ex=0&fp=inicio>.

97 MENEZES, Daiane B., XAVIER, Elaine de M. & PAULA, Virgínia de A. O. Transversalidade no planejamento e no orçamento brasileiros: as inovações do ciclo 2024-2027. In: LEMOS, Leany, MENEZES, Daiane, & SERVO, Luciana (org.). Reconstrução do Planejamento Nacional: Inovações e Desafios do PPA 2024-2027. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, Secretaria Nacional de Planejamento. 213 pp. 2024.

98 JÁCOME, Márcia L.; VILLELA, Shirley (Org.) Orçamentos sensíveis a gênero: experiências. Brasília: ONU Mulheres, 2012, 252 pp.

99 PARRA, Francisco; ARANA, Oscar; ZENTNER, Joaquin. Gender Budgeting: Lecciones para los países de América Central y República Dominicana. Banco Interamericano de Desarrollo, 2021, 47 pp.

100 Para mais informações sobre avaliações orçamentárias *ex ante*, sugerimos consultar: Casa Civil da Presidência da República; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2018). Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante*. Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2018. v. 1, 192 pp. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/153743_analise-ex-ante_web_novo.pdf/view

101 BERGALLO, Paola; MAGNELLI, Mariela; CERRA, María Emilia. Manual de transversalización de la perspectiva de género. FUNDAR, abril 2022, 63 pp.

102 PARRA, Francisco; ARANA, Oscar; ZENTNER, Joaquin. Gender Budgeting: Lecciones para los países de América Central y República Dominicana. Banco Interamericano de Desarrollo, 47 pp., 2021.

103 PARRA, Francisco; ARANA, Oscar; ZENTNER, Joaquin. Gender Budgeting: Lecciones para los países de América Central y República Dominicana. Banco Interamericano de Desarrollo, 47 pp., 2021

104 BERGALLO, Paola; MAGNELLI, Mariela; CERRA, María Emilia. Manual de transversalización de la perspectiva de género. FUNDAR, abril 2022, 63 pp.

105 ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OECD. OECD Toolkit for Mainstreaming and Implementing Gender Equality: Implementing the 2015 OECD Recommendation on Gender Equality in Public Life. Paris: OECD, 126 pp., 2015.

106 No guia “Avaliação de Políticas Públicas – Guia Prático de Análise ex post”, publicado pela Casa Civil da Presidência da República, é possível consultar instruções valiosas sobre como realizar avaliações executivas, de resultados, de impacto, de eficiência, de retorno econômico e social, além de aprofundar conhecimentos sobre a influência da avaliação na revisão do orçamento público: Casa Civil da Presidência da República et al.. *Avaliação de políticas públicas : guia prático de análise ex post*. Casa Civil da Presidência da República... [et al.]. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, v. 2, 301 pp., 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/guiaexpost.pdf/view>

107 Para aprofundar o conhecimento sobre a avaliação de políticas públicas, sugerimos 2 (dois) cursos abertos certificados pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP): “Avaliação Ex Post de Políticas Públicas”, disponível em: <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/561> e “Avaliação de Impacto de Programas e Políticas Sociais”, disponível em: <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/98>.



