

A TRANSVERSALIDADE E OS PLANOS PLURIANUAIS: A HISTÓRIA CONTADA POR TRÊS CICLOS DE ELABORAÇÃO E GESTÃO DO PLANO FEDERAL¹

JÚLIA MARINHO RODRIGUES*

ELAINE DE MELO XAVIER**

Resumo

Este artigo busca compreender como os últimos três Planos Plurianuais — PPA 2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015, lidaram com a questão da transversalidade. Trata-se de um tema atual e fundamental pelas múltiplas possibilidades de uso que este termo permite. Primeiramente procurar-se-á entender as origens da ideia de transversalidade. Em seguida, será feita uma discussão teórica sobre sua apropriação pelo campo da gestão pública, buscando responder à seguinte questão: há um conceito de transversalidade? A partir desse referencial teórico, são analisados os documentos que embasaram a formulação, o encaminhamento e a gestão dos PPA, com destaque para os Manuais de Elaboração dos Planos, as Mensagens Presidenciais de encaminhamento dos Planos ao Congresso Nacional, os Decretos e Planos de Gestão dos Planos, os Manuais para a Avaliação dos Planos, bem como os Relatórios Anuais de Avaliação dos Planos e de seus Programas. Finalmente são apresentadas algumas considerações sobre o percurso trilhado pela transversalidade ao longo dessa última década no âmbito do governo federal.

Palavras-chave: Planejamento; Planos Plurianuais (PPA); Transversalidade; Gestão Pública.

Abstract

This article aims to understand how the last three Pluriannual Plans — PPA 2004-2007, 2008-2011 and 2012-2015, dealt with the issue of transversality. This is a current and important topic for the multiple uses that this term allows. First, it will be understood the origins of the idea of transversality. Then, will be a theoretical discussion of its appropriation by the field of public management, seeking to answer the question: is there a concept of transversality? From this theoretical framework, the documents that supported the formulation, routing and managing the PPAs are reviewed, especially the Development Manuals of Plans, the Presidential Messages that routing Plans to Congress, the Decrees and Management Plans of the Plan, the Manuals for the Evaluation of Plans and the Annual Reports Assessment of

1 Esta versão incorpora as sugestões e críticas que o texto recebeu durante as apresentações no VII Encontro de Administração Política, realizado em Juiz de Fora e também no grupo de pesquisa Trabalho, Educação e Discriminação — TEDis/UnB.

* Consultora de Orçamento da Câmara dos Deputados, mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília e pesquisadora do Centro de Formação da Câmara dos Deputados. E-mail: <jurodrigues.apo@gmail.com>

** Analista de Planejamento e Orçamento, especialista em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília e mestranda em Política Social também pela Universidade de Brasília. E-mail: <naninhaxavier24@gmail.com>.

Plans and its programs. Finally, some notes are presented on the route trodden by transversality throughout this past decade within the federal government.

Key words: Planning; Pluriannual Plans (PPA); Transversality; Public Management.

Introdução

As nossas sociedades são estruturadas em desigualdades. Tais desigualdades possuem tanto origens distintas quanto se manifestam de maneiras diferentes, a depender do lugar e do contexto histórico considerado (Santos; Garcia-Filice & Rodrigues, 2016). Essa complexidade expressa nas desigualdades sociais demandam do Estado o aperfeiçoamento das políticas públicas, de forma que elas sejam capazes de atender às necessidades dos diversos grupos sociais e concretizar direitos (Santos; Garcia-Filice & Rodrigues, 2016).

Para o aperfeiçoamento das práticas governamentais um dos caminhos escolhidos costuma ser a adoção de abordagens inovadoras em gestão pública, como é o caso da estratégia conceitual e operacional da transversalidade.

Segundo o Ipea (2009), o conceito de transversalidade origina-se dos estudos sobre educação, tendo avançado também para campos da sociologia, da filosofia e da psicologia. Papa (2012) esclarece que, na área de educação, o conceito da transversalidade é utilizado associado a uma nova forma de abordagem do processo pedagógico, à interdisciplinaridade e, na área de psicologia, como uma dimensão contrária e complementar às estruturas de hierarquização piramidal. Como estratégia de ação, tanto Papa (2012) quanto Bandeira (2005b) situam o aparecimento da transversalidade na Europa Ocidental, no final dos anos de 1980, a partir das demandas e reivindicações apresentadas pelas mulheres para que os Estados nacionais agissem sobre as desigualdades de gênero (Papa, 2012; Bandeira, 2005b).

Visando, portanto, garantir maior eficácia às políticas públicas no enfrentamento das desigualdades de gênero é que, na Conferência de Beijing de 1995, surge a estratégia do *gender mainstreaming* (Bandeira, 2005b). A estratégia do *gender mainstreaming* tinha por objetivo alcançar a equidade entre homens e mulheres e, para isso, defendia que o objetivo da promoção da igualdade de gênero fosse incorporado ao curso principal da definição das demais políticas públicas (Bandeira, 2005b; Papa, 2012). Nesse contexto, a IV Conferência Mundial da ONU sobre a Mulher (a Conferência de Beijing/1995) é frequentemente apresentada como marco, já que é a partir da divulgação de sua Plataforma de Ação que o conceito e a estratégia da transversalidade ganham visibilidade (Papa, 2012).

No Brasil, segundo Papa (2012), o conceito de transversalidade foi primeiramente debatido pelas agências ligadas à Organização das Nações Unidas (ONU) e por outras organizações de cooperação internacional para o desenvolvimento, bem como por movimentos sociais e organizações não governamentais (ONG) relacionados aos movimentos feministas. A partir de 2003, com a criação das Secretarias Especiais de Políticas para as Mulheres, de Igualdade Racial e de Direitos Humanos, bem como da Secretaria Nacional da Juventude (ligadas à Presidência da República), o termo *transversalidade* populariza-se no âmbito do governo federal.

Todavia, em comparação com a crescente referência à transversalidade na literatura sobre políticas públicas e, especialmente, no discurso dos gestores públicos federais, é limitado o número de estudos que avançam para além do diagnóstico de sua necessidade ou aprofundem o debate conceitual. Menor ainda é o número de trabalhos que analisam como a proposta da transversalidade tem sido incorporada no âmbito da administração pública federal.

Este artigo visa, portanto, a um duplo propósito: contribuir para suprir as ausências mencionadas na área de pesquisa de administração pública e colaborar para o aprimoramento desse instrumento de gestão pública, ao analisar a forma como a transversalidade foi tratada pelo plano plurianual federal nos últimos anos.

I. Transversalidade e políticas públicas

Os estudos de gênero são considerados percussores na utilização da transversalidade como estratégia de articulação de políticas públicas. A partir IV Conferência Mundial das Mulheres em Beijing (1995) o *gender mainstreaming* ganha destaque nos compromissos internacionais e nas agendas governamentais. Segundo Silva,

Definia-se que a perspectiva de gênero deveria ser uma “corrente principal”, a perpassar, impregnar e atravessar as demais políticas e ações a fim de garantir efetivamente igualdade entre homens e mulheres em todos os campos da vida social (Silva, 2011, p. 3).

O principal objetivo era garantir que as políticas de gênero não ficassem restritas a um órgão específico, mas que se “espraiassem” por todos os ramos de atuação do Estado. O termo *gender mainstreaming*, ao abordar

a incorporação da perspectiva de gênero nos temas prioritários da agenda de políticas públicas, tem também a expectativa de transformar e reorientar os paradigmas já existentes, participando de processos de tomada de decisão e priorizando a igualdade de gênero, de maneira que repense o processo de definição de políticas em todas as suas etapas: da formulação à avaliação (Ferreira, 2004; Papa, 2012).

De acordo com Bandeira (2005a; 2005b), as ações políticas com especificidade de gênero devem vincular-se e relacionar-se com todas as áreas das ações governamentais e devem questionar a ideia de que existem áreas nas políticas públicas as quais estariam desvinculadas — ou se consideram neutras — em relação à condição de gênero. Afinal, como afirma Kergoat (2010), as relações sociais (incluindo as relações sociais de sexo/gênero) são “consustanciais”, configuram uma “unidade de substância”. Assim, é preciso compreendê-las de maneira não mecânica e em suas diversas dimensões (Kergoat, 2010). Nesse sentido, Bandeira (2005a; 2005b) aborda a transversalidade a partir do desenvolvimento de uma nova visão de competências e da responsabilização dos agentes públicos:

Por transversalidade de gênero nas políticas públicas entende-se a ideia de elaborar uma matriz que permita orientar uma nova visão de competências (políticas, institucionais e administrativas) e uma responsabilização dos agentes públicos em relação à superação das assimetrias de gênero, nas e entre as distintas esferas do governo. Esta transversalidade garantiria uma ação integrada e sustentável entre as diversas instâncias governamentais e, conseqüentemente, o aumento da eficácia das políticas públicas, assegurando uma governabilidade mais democrática e inclusiva em relação às mulheres (Bandeira, 2005, p. 5).

Dos estudos de gênero, o conceito de transversalidade chega, a partir da década de 1990, aos estudos de administração pública, se desenvolvendo especialmente no campo dos estudos organizacionais (Papa, 2012).

Contudo, como o termo *transversalidade* na literatura da área de administração pública parece com alguma frequência associado e até confundido com conceitos como intersetorialidade, matricialidade e *cross-cutting*, pelo fato de todos eles pressuporem em alguma medida o encontro ou entrecruzamento de diferentes áreas de políticas ou da gestão em torno de problemas comuns, sua delimitação conceitual não é trivial (Papa, 2012).

Bronzo (2007) entende a transversalidade como uma remodelagem de velhas estruturas organizacionais em virtude do surgimento de novas demandas sociais e políticas, trazidas por certos segmentos populacionais, como as mulheres, as quais não podem ser adequadamente encaminhadas por estruturas burocráticas fortemente hierarquizadas.

Para Ariznabarreta (2001, p. 5), “la transversalidad expresa un intento de ruptura [de el] círculo vicioso en la coordinación de estructuras organizativas a través de mecanismos burocráticos”. Na visão do autor (Ariznabarreta, 2001), a transversalidade representa um reforço da coordenação horizontal ou lateral entre unidades (que podem pertencer ou não a uma mesma organização) que se dedicam ao alcance de um mesmo objetivo, ante a percepção da interdependência existente entre elas e das limitações da coordenação vertical. Para esse autor, a transversalidade permitiria, ainda, a convivência entre a especialização, que favorece o aprofundamento do conhecimento ao aplicá-lo aos problemas, e à interdisciplinariedade no tratamento destes problemas.

Há, ainda, autores, como Serra (2004), para quem a transversalidade está relacionada a uma forma de gestão de políticas públicas para problemas ou demandas sociais que não fazem parte da missão ou das competências de uma só parte da administração pública, mas que implicam todo o seu conjunto ou, ao menos, uma parte significativa dela. Sendo assim, esses problemas e demandas não podem ser efetivamente tratados a partir das estruturas e organizações tradicionais de gestão. Aponta, assim, uma dupla caracterização da transversalidade:

La transversalidad es, al mismo tiempo, un concepto y un instrumento organizativo cuya función es aportar capacidad de actuación a las organizaciones en relación con algunos temas para los que la organización clásica resulta inadecuada. En este sentido, responde tanto a necesidades de diseño de la organización como a necesidades de gestión (Serra, 2004, p. 3).

Do ponto de vista da gestão, Serra (2004) aponta uma diferença importante entre a transversalidade e outras formas de coordenação e integração horizontal e vertical: a introdução de novos pontos de vista, valores, objetivos e linhas de trabalho para as organizações da administração pública.

Assim, a transversalidade representa um instrumento de organização interna, diferente, mas não mais importante do que os destinados à cooperação interadministrativa, à cooperação público-privada, à participação social, às alianças estratégicas, às gestões de redes, etc. (Serra, 2004).

Silva (2011) segue pelo mesmo caminho e entende a transversalidade como um instrumento de intervenção social que visa incorporar à gestão aspectos selecionados da realidade que são determinantes para o atendimento de um problema ou situação específica e que necessitam de abordagem multidimensional e integrada para enfrentamento eficaz. De acordo com Silva (2011), enquanto a coordenação intersetorial envolve a atuação conjunta para atingir um objetivo já dado, a transversalidade introduz linhas de trabalho não atendidas anteriormente ou que não poderiam ser atendidas de forma vertical.

Ao fazer essa incorporação, Serra (2004) e Silva (2011) chamam atenção para o fato de que a política pública setorial será, necessariamente, modificada de forma permanente ou ressignificada. Nesse sentido, convém ressaltar que, sendo a transversalidade um instrumento para a gestão de problemas ou situações que demandam abordagem multidimensional e integrada para enfrentamento eficaz, sua adoção não está restrita apenas a temas sociais e/ou ao encaminhamento de demandas relacionadas a grupos populacionais específicos, conforme tendência atual prevalente no âmbito da administração pública federal brasileira.

Embora apresentem nuances, as definições de transversalidade apresentadas pelos autores citados possuem um núcleo-duro, representado pelas ideias-chave de estratégia de gestão; necessidade de coordenação entre diferentes áreas e atores; ressignificação de políticas públicas e atribuições das organizações; aparecimento de novas demandas e perspectivas; e complexidade dos problemas envolvidos.

A incorporação da transversalidade à administração pública, contudo, não deve ser vista como algo banal. Silva (2011) pondera que a adoção do enfoque da transversalidade apresenta desafios, tais como:

- > Lidar com estruturas setoriais complexas, que encerram debates em torno de políticas, coalizões, limites legais, marcos regulatórios, participações sociais, e que são permeadas pelo desenho altamente departamentalizado da administração pública;

- > Enfrentar a resistência e as dificuldades dos gestores públicos em compreender a relevância dos problemas e demandas sociais complexos e

multifacetados trabalhados pela abordagem transversal e incorporá-los em suas práticas cotidianas;

> Lidar com a ampliação de custos de diferentes naturezas relacionados à necessidade de coordenação, de promoção da transparência, de pactuação e articulação, o que demanda não apenas tempo, novos recursos e competências por parte dos órgãos setoriais como também acarreta nova configuração nas estruturas de poder.

Essas dificuldades estão em linha com a pesquisa realizada por Brandão (2012) no que diz respeito à inovação na administração pública federal, a qual aponta como principais barreiras à inovação: (1) a falta de apoio político à inovação; (2) a baixa capacidade de gestão intergovernamental e intersetorial; (3) a falta de capacitação da equipe e dos dirigentes; (4) as limitações legais e orçamentárias; (5) a dificuldade de coordenação de atores; (6) a diversidade social, cultural e econômica do país; (6) a aversão ao risco de inovar; (7) a rotatividade de dirigentes; e (8) a estrutura organizacional verticalizada.

Estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea, 2009) também aborda alguns dos desafios enfrentados em âmbito federal para que gestão transversal possa realizar-se:

[. . .] faz-se necessário, primeiramente, que haja percepção compartilhada da interdependência. Isto é, enquanto agentes relevantes não se reconhecerem como mutuamente dependentes, tornam-se infrutíferos esforços de gestão coordenada. [. . .] Igualmente, é necessário que a relação entre gestores e órgãos não seja marcada por desconfiança e competição, que podem sinalizar visões de mundo diversas, concepções distintas de como encaminhar a política na área ou disputas de poder pela coordenação da política sobre determinado tema. Tais características impedem antes de tudo o diálogo, favorecendo o estabelecimento de relações conflitivas ou puramente instrumentais. [. . .] é fundamental que seja evitada a tendência burocrática típica de centralização das decisões, pois esta tendência resulta, frequentemente, em sobrecarga de normatizações conflitantes com aquelas específicas de cada órgão — o que impele atores a ignorar ou a flexibilizar novas normas, diluindo também responsabilidades — e em maior lentidão do proceso decisório (Ipea, 2009, pp. 780-1).

Para Serra (2004), contudo, os problemas relacionados à gestão transversal na administração pública surgem, geralmente, de uma frágil definição do próprio instrumento e de sua deficiente implementação. O autor aponta ainda certo exagero nas expectativas alimentadas por parte dos que utilizam o instrumento, como se ele pudesse resolver todos os problemas organizativos e políticos do governo.

O estudo realizado pelo Ipea (2009), citado anteriormente, parece confirmar essa percepção ao mencionar o uso indiscriminado do termo no governo, possibilitando a diluição de responsabilidades ao imputar o sucesso ou o fracasso de determinada política à formação da rede social ou do arranjo gerencial que permitiria atacar as diversas causas do problema, de forma contemplar a sua complexidade. Haveria, ainda, o “jogo de empurra-empurra” em torno do financiamento das políticas implementadas de forma transversal (Santos; Garcia-Filice & Rodrigues, 2016).

O estudo feito pelo Ipea (2009) também chama atenção para o fato de os gestores federais terem adotado uma leitura específica da transversalidade, associando tanto o conceito como o instrumento gerencial apenas ao tratamento das questões e demandas associadas a determinados grupos sociais, como negros, mulheres, crianças, adolescentes, jovens e pessoas com deficiência, por meio de políticas públicas.

Essa vinculação entre transversalidade e determinados grupos sociais decorreria da conjugação de dois fatores: (1) o fato de esses grupos sociais, devido a características peculiares de sua inserção na sociedade nacional, marcada pela discriminação e pela negação de sua condição de sujeitos de direitos, enfrentarem dificuldades para verem suas demandas legitimamente incorporadas à agenda pública;² (2) o fato de as demandas associadas a esses grupos encontrarem dificuldades para serem encaminhadas a partir do modelo departamental pelo qual o governo se organiza (Ipea, 2009).

Assim, como a partir de 2003 o governo federal cria, atendendo às reivindicações feitas pelos movimentos sociais, as Secretarias Especiais de Políticas para as Mulheres, de Igualdade Racial e de Direitos Humanos,

2 Mais do que “as características peculiares de sua inserção na sociedade nacional” (Ipea, 2009, p. 781), pode-se pensar que a inserção subordinada desses grupos — especialmente de negros e mulheres — seja resultado da vigência dos sistemas de dominação/exploração/opressão de classe, sexo/gênero e raça/etnia que estruturam a sociedade brasileira. Nesse sentido, a discriminação é consequência e não causa da forma com que estes grupos são incorporados à sociedade.

bem como a Secretaria Nacional da Juventude (ligadas à Presidência da República) com o objetivo declarado de coordenar ações voltadas para esses grupos (negros, mulheres, crianças, adolescentes, jovens e pessoas com deficiência) e estas secretarias adotam a estratégia da transversalidade como forma de atuação, fixa-se, entre os gestores federais, a percepção de que transversalidade é sinônimo de políticas públicas voltadas ao atendimento das necessidades de “populações vulneráveis” ou “grupos minoritários” (Ipea, 2009, p. 782). Como estratégia de ação ou instrumento de gestão, o Ipea (2009) enfatiza que não há temas transversais *a priori* e, sim, práticas de transversalidade, as quais podem ser aplicadas a qualquer recorte de política pública.

Neste artigo, buscaremos compreender a transversalidade como estratégia de ação estatal e instrumento da gestão pública, entendendo que sua adoção ampliaria a capacidade de atuação dos órgãos da administração pública em relação a problemas complexos e multifacetados e cujo enfrentamento ultrapassa as competências de um órgão isoladamente. Avalia-se que a transversalidade, preservando a especialização técnica com que a administração pública se organiza, procura avançar na coordenação e integração entre os diferentes setores governamentais de forma que a atuação deles incorpore novas linhas de trabalho, construídas a partir da filiação a novas perspectivas, valores e objetivos. Dessa forma, entende-se que a transversalidade abre espaço para que a pretensa neutralidade das políticas públicas seja questionada.

Nesse sentido, a transversalidade difere da multisetorialidade, já que vai além da mera justaposição de *expertises* setoriais, agregando um novo olhar sobre a diversidade e a complexidade.

Tendo em vista que os planos plurianuais (PPA) expressam as prioridades estabelecidas pelo governo federal para o conjunto das políticas públicas para um período de quatro anos, a próxima seção analisará a forma como a transversalidade foi, conceitualmente, tratada pelos instrumentos que orientaram a elaboração e a gestão do PPA federal ao longo dos últimos doze anos, ou seja, a partir do PPA 2004-2007. A adoção do “Plano Um Brasil de Todos: Participação e Inclusão” como marco inicial de análise se explica pelo fato de nele, pela primeira vez, a transversalidade aparecer definida como diretriz política do processo de elaboração e gestão do plano plurianual federal (Bandeira, 2005b; Ipea, 2009).

2 A Transversalidade nos Planos Plurianuais de 2004 a 2015

A Constituição Federal de 1988 estabelece que o orçamento público brasileiro compreende a elaboração e a execução de três leis básicas: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que em conjunto deveriam ser capazes de materializar o planejamento e a execução das políticas públicas. Tais instrumentos são instituídos no âmbito de cada ente da Federação.

O § 1.º do artigo 165 da Constituição Federal preceitua que: “a lei que institui o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal”. O PPA estabelece objetivos, recursos e metas a serem seguidos pela administração pública e balizaria a cada ano a elaboração e a implementação da LDO e da LOA. O Plano é aprovado por lei quadrienal, com vigência do segundo ano do mandato do chefe do Poder Executivo até o final do primeiro ano do mandato seguinte.

A adoção da transversalidade como orientação para o PPA federal está ligada à mobilização política de determinados grupos sociais — atuando por meio de movimentos sociais ou através de Organizações Não Governamentais (ONG) junto ao Poder Executivo Federal —, os quais fizeram que questões relacionadas a meio ambiente, gênero, raça/etnia, pessoa com deficiência, Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (LGBT), além de assuntos de enfoque geracional fossem tratados a partir de uma perspectiva transversal.

Segundo Bandeira (2005a; 2005b), a demanda das ONG surge após a avaliação do PPA 2000-2003 e da execução orçamentária dos programas ambientais do governo federal para 2002, em que se constatou que esses temas tratados de forma setorial, em projetos específicos, não conseguiram alcançar os resultados almejados.³ Na visão desses atores, era preciso reorientar a atuação do Governo, de maneira que as demandas dos grupos socialmente discriminados fossem consideradas em todas as políticas públicas em que eles participassem.

3 Ver <http://cfemea.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=763:a-reforma-que-precisa-ser-anunciada&catid=102:numero-118-novembro-de-2002&Itemid=129; http://www.cfemea.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=914:questoes-de-genero-no-plano-plurianual&catid=112:numero-128-setembro-de-2003&Itemid=129; http://www.cfemea.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1234:entre-os-avancos-no-orcamento-e-a-luta-pela-execucao-dos-recursos&catid=138:numero-154-novembro-de-2007&Itemid=129>.

A pressão exercida pela sociedade civil⁴ foi fundamental para que o Poder Executivo Federal enfrentasse o desafio de aprimorar as políticas públicas setoriais de forma que incorporasse as múltiplas facetas da realidade social e econômica do País e, assim, oferecer uma resposta governamental adequada a questões de natureza complexa, que não têm uma solução definitiva e que não podem ser encaminhadas por um único órgão da administração pública federal, os chamados “problemas malditos” (Reinach, 2013).

Nesse contexto, é que a *Mensagem Presidencial* que encaminhou o PPA 2004-2007 ao Congresso Nacional, bem como o *Plano de Gestão* falam em “temas transversais”. Vale observar, contudo, que a definição e os exemplos apresentados sobre “tema transversal” variam nos dois documentos. Na *Mensagem Presidencial* (MP, 2003, p. 36), os “temas transversais” são definidos como sendo os que “revelam noções de justiça e cidadania e devem ser encarados pela ótica da heterogeneidade dos grupos sociais e das diferenças regionais e culturais”, tais como: ciência e tecnologia, meio ambiente, emprego e gênero. No *Plano de Gestão*, os “temas transversais” são apresentados como os que “envolvem valores e conceitos que devem ser considerados na ação de governo, tais como direitos humanos, meio ambiente, gênero, raça e etnias” (Brasil, 2004, p. 48). Cabe, ainda, mencionar que ao longo do texto do *Plano de Gestão* também são citados os “temas” de informação e conhecimento, segurança em saúde, segurança pública e idosos como sendo transversais (Brasil, 2004).

Para esse conjunto de temas, o *Plano de Gestão do PPA 2004-2007* previa também um arranjo particular que almejava introduzir “uma cultura de gestão pública transversal”, a qual requeriria ao mesmo tempo a construção de uma institucionalização para estes temas e um permanente processo de conscientização e capacitação dos funcionários e gestores públicos (Brasil, 2004).

A proposta apresentada pelo *Plano de Gestão do PPA 2004-2007* era que cada um dos temas transversais fosse gerido por meio de uma Câmara do Conselho de Governo e seu Comitê Executivo, bem como por Grupo(s) de Trabalho para este fim constituído(s) (Brasil, 2004). Conforme lembra Bronzo (2007, p. 15), o arranjo de natureza intersetorial em âmbito institucional é importante porque favorece a “coordenação política

4 Segundo Bandeira (2005b), a mobilização da sociedade civil iniciada, ainda, em 2002 deu origem ao Inter-Redes, organização que aglutinou em torno de 35 fóruns e articulações nacionais, e que se organizou para apresentar propostas de programas e ações para o PPA 2004-2007 que estava sendo elaborado.

e tecnicamente legitimada, capaz de estabelecer marcos e pautas comuns de ação, negociar interesses e neutralizar resistências às mudanças”. Não à toa, a proliferação e o fortalecimento de espaços de debate e deliberação, como conselhos, conferências e comitês interministeriais, durante este período na administração pública federal são apontadas pelos responsáveis pela transversalidade na administração pública federal como evidências dos avanços obtidos com a gestão transversal (Ipea, 2009).

Embora o *Plano de Gestão do PPA 2004-2007* não adentrasse em minúcias, é possível pensar em uma certa complementaridade entre o arranjo de natureza intersetorial ali proposto com as estruturas transversais criadas no Governo Lula, as já mencionadas Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, Secretaria Nacional da Juventude e Secretaria Especial de Direitos Humanos. Isso porque essas secretarias exerceriam o papel de catalisadores do novo enfoque proposto para as políticas públicas setoriais, alimentando os órgãos setoriais de visões específicas e objetivos estratégicos de mudança social (Bronzo, 2007; Papa, 2012).

Ainda segundo a lógica trabalhada pelo *Plano de Gestão do PPA 2004-2007*, esses espaços de gestão no Governo Federal definiriam as metas a serem alcançadas no âmbito dos programas do PPA relacionados a cada um dos temas, estas metas seriam inseridas no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sisplan) e também apresentadas nos *sites* dos respectivos ministérios responsáveis pela programação a fim de possibilitar o monitoramento de seu andamento e a conferir transparência à atuação governamental (Brasil, 2004).

Vale mencionar, ainda, que, segundo o *Plano de Gestão do PPA 2004-2007*, haveria identificado, no âmbito de cada ministério envolvido com o tema transversal, um responsável pela condução dos programas setoriais com vistas ao atingimento das metas de transversalidade esperadas (Brasil, 2004). Adicionalmente, esperava-se que as Câmaras de Conselho desempenhassem as seguintes funções (Brasil, 2004):

- > Constituir-se no fórum de discussão e negociação para incorporação da dimensão temática nos programas dos órgãos setoriais e suas vinculadas;
- > Incorporar conceitos e práticas comuns no tratamento de temas transversais às políticas governamentais;

- > Melhorar a integração entre os órgãos setoriais na definição e tratamento do tema transversal;
- > Aumentar o grau de articulação entre instituições e demais atores envolvidos na gestão temática;
- > Identificar oportunidades setoriais de investimentos em atividades específicas relativas ao tema;
- > Divulgar e disseminar o conhecimento relativo ao tema nas diversas instâncias e fóruns governamentais e não governamentais.

Neste período, o termo *transversalidade* ganhou enorme popularidade entre os gestores públicos federais, e diversos órgãos públicos federais demonstravam interesse em participar das discussões associadas a essa estratégia gerencial.

Todavia, o estudo realizado pelo Ipea em 2009, a partir dos *Relatórios Anuais de Avaliação dos Programas do PPA 2004-2007*, indicou que a despeito do crescimento observado naquele período no número de órgãos que afirmavam contemplar, de alguma forma, a transversalidade em sua programação, havia muito desconhecimento e, conseqüentemente, a leitura equivocada por parte de alguns dos gestores públicos quanto ao que fosse transversalidade e como ela poderia ser incorporada às práticas cotidianas dos órgãos setoriais.

Neste estudo do Ipea (2009) fica clara a variedade de interpretações e práticas quanto à transversalidade. Muitos gestores afirmavam haver transversalidade nos programas sob sua responsabilidade ainda que não fosse possível encontrar qualquer indício disto na programação ou que não houvesse uma prática de gestão lateral ou articulação intersetorial para a implementação da política pública a qual os programas estavam associados.

Como se viu, o *PPA 2004-2007* adotou, formalmente, a transversalidade como estratégia de ação do Estado brasileiro para problemas complexos, de manifestações multidimensionais. Essa estratégia previa a gestão transversal de determinados “temas” do momento da elaboração até o momento da implementação das políticas públicas. Ainda assim, a transversalidade acabou sendo vista, entre os gestores públicos, como algo restrito à área social e identificada com “grupos populacionais minoritários ou vulneráveis” (Ipea2009; Bandeira, 2005b).

Nesse sentido, é importante observar que os próprios *Manuais de Avaliação do Plano* e, por conseguinte, os *Relatórios Anuais de Avaliação*

*dos Programas do PPA 2004-2007*⁵ entregues ao Congresso Nacional contribuíram para a fixação da transversalidade como estratégia específica de atendimento das demandas apresentadas por grupos sociais específicos e não para a ressignificação das políticas públicas a partir da incorporação de novos objetivos. Nesses documentos, a avaliação do grau de inserção da transversalidade nas políticas públicas federais se limitou tão somente ao levantamento das ações que priorizavam os grupos populacionais trabalhados pelas Secretarias Especiais (Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Secretária de Políticas para as Mulheres, Secretaria Geral, e Secretaria de Direitos Humanos). O objetivo do levantamento era instrumentalizar esses órgãos em suas atividades.

O estudo do Ipea (2009), já aqui mencionado, também chamava atenção para a falta de clareza quanto a ideia de transversalidade entre os gestores federais e alguns dos problemas decorrentes disso, tais como: (i) a crença, compartilhada por alguns dos gestores de programas vinculados a políticas públicas setoriais universais, de que as demandas e necessidades dos grupos sociais enfocados estariam automaticamente consideradas por seus programas, tendo em vista que esses programas atendiam a população como um todo; e (ii) a convicção, por parte de alguns dos gestores de programas destinados especificamente ao atendimento dos grupos sociais considerados, de que só porque atuavam junto a este público seus programas estariam necessariamente realizando uma gestão transversal.

O primeiro ponto está calcado no aparente paradoxo entre os princípios do universalismo e da seletividade na constituição das políticas sociais (Santos; Garcia-Filice & Rodrigues, 2016). Fala-se em “aparente” paradoxo porque o desenvolvimento de políticas públicas voltadas ao atendimento das necessidades de grupos sociais específicos, histórica, material e politicamente excluídos, não é contrário ao princípio do universalismo, de que “[. . .] os serviços sociais devem ser acessíveis a toda a comunidade, com qualidade, e que os serviços públicos devem envidar esforços para abarcar ou abranger o número máximo de situações possíveis” (Santos; Garcia-Filice & Rodrigues, 2016, p. 48). Trata-se, na verdade, de reconhecer que as desigualdades sociais impedem alguns grupos sociais (mulheres, negros, indígenas, etc.) de efetivarem os direitos conferidos pela cidadania a todos brasileiros e brasileiras. Assim, desenvolver políticas sociais seletivas

⁵ Ver *Manuais de Avaliação e Relatórios de Avaliação do PPA 2004-2007* citados nas referências bibliográficas deste artigo.

(e não, focalizadas) é atuar no sentido de efetivar o princípio da universalidade nas políticas sociais (Santos; Garcia-Filice & Rodrigues, 2016).

Mas é preciso compreender também que as desigualdades não agem da mesma forma sobre mulheres, negros, indígenas, etc., e as políticas públicas devem dar conta de tais diferenças. Daí, o estudo realizado pelo Ipea (2009) alertar para o fato de que a homogeneização da “questão das minorias” na ideia de “temas transversais” causava prejuízos, uma vez que a indistinção na forma com que os grupos sociais eram considerados, tornava o debate a respeito de suas especificidades superficial.

No PPA 2008-2011: *Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade*, a transversalidade deixa de constar, explicitamente, como diretriz política para a elaboração e gestão dos programas, tendo o próprio Plano perdido muito do seu protagonismo em virtude do lançamento de outros dois planos, que, embora menos abrangentes, contavam à época com muito mais capital político: o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), principalmente, e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Assim, embora as Secretarias Especiais tenham continuado a trabalhar na ampliação de suas agendas há, em certa medida, um retrocesso. Nessa lógica, é importante perceber que conquanto a incorporação da transversalidade no modelo de elaboração e no plano gestão do PPA não sejam suficientes para garantir que as ações e parcerias se efetivem, ela permite a responsabilização formal dos órgãos setoriais pela realização do que foi pactuado. Os Planos, como instrumentos de organização da atuação governamental, sinalizam os temas prioritários e a estratégia governamental. Segundo Reinach,

Os Planos como instrumentos de governo e não apenas das Secretarias permitem que os temas trazidos por esses órgãos passem a se fazer presentes no plano de governo. [. . .] Dessa forma, as Secretarias conseguem interferir de forma estratégica no governo. Ou seja, o Plano tem a incumbência de “dizer ao governo” como lidar com as questões de gênero, raça e direitos humanos. [. . .] Dessa forma, o Plano teria esse papel simbólico de tratar das estratégias e linhas de atuação governamental (Reinach, 2012, p. 110).

A questão sobre como tratar a transversalidade no âmbito do PPA é retomada apenas nos debates acerca do “novo modelo do Plano” e aparece

nas *Orientações para a Elaboração do Plano Plurianual 2012-2015* (MP, 2011b) como um parâmetro a ser utilizado na definição do Programa Temático. Assim, de acordo com o documento, a abrangência do Programa Temático deveria ser a necessária para representar “os desafios e organizar a gestão, o monitoramento, a avaliação, as transversalidades, as multissetorialidades e a territorialidade” do tema de política pública (MP, 2011b, p. 11).

Por sua vez, a *Mensagem Presidencial* que encaminhava o PPA 2012-2015, também chamado de *Plano Mais Brasil: Mais Desenvolvimento, Mais Igualdade, Mais Participação*, ao Legislativo Federal afirmava, ao explicar as alterações realizadas na estrutura do Plano, bem como no seu relacionamento com Orçamento Geral da União (OGU), que as novas categorias criadas (objetivos e iniciativas) seriam capazes de expressar relações que, antes, eram restritas pela contabilidade pública. Nesses termos, a integração entre as políticas, em especial o tratamento da transversalidade, não mais estaria limitada pelo desenho das ações orçamentárias com seus respectivos produtos, de forma que a combinação entre objetivos, metas e iniciativas criariam as condições para uma abordagem mais adequada da relação entre as políticas. Ainda de acordo com o documento, aquelas alterações tinham sido fundamentais para revelar no âmbito do PPA 2012-2015 as políticas para as mulheres, raça, criança e adolescente, idoso, LGBT, quilombola, povos e comunidades tradicionais, juventude e pessoa com deficiência que eram implementadas pelo governo federal (MP, 2011c).

Além disso, a *Mensagem Presidencial* esclarecia que a dimensão estratégica do PPA 2012-2015, o novo modelo do Plano e a visão preliminar da estrutura programática haviam sido discutidos no âmbito do Fórum Interconselhos⁶ à luz da multissetorialidade e transversalidade. Naquela oportunidade, os participantes do Fórum apresentaram sugestões de aperfeiçoamento à versão preliminar do Plano e demandaram que aquele espaço institucional fosse utilizado para o monitoramento contínuo do *Plano Mais Brasil* (MP, 2011c).

De fato, em 2012, o Fórum Interconselhos — ele próprio um mecanismo voltado à superação da fragmentação setorial dos espaços de parti-

6 O Fórum Interconselhos corresponde a uma instância de caráter consultivo criada por ocasião do processo de elaboração do PPA 2012-2015 e integrada por representantes da sociedade civil vinculados aos conselhos setoriais e às comissões nacionais de políticas públicas, bem como por pessoas vinculadas a movimentos e entidades da sociedade civil de caráter nacional.

cipação social na administração pública federal (Avelino & Santos, 2015) — e o Governo Federal firmaram um pacto para o “Monitoramento Participativo do PPA”, a partir do conjunto de compromissos relativos a temas de natureza transversal e multissetorial assumidos pelo Governo da presidenta Dilma Rousseff, as chamadas *Agendas Transversais*.

As *Agendas Transversais* se constituem, portanto, em forma alternativa de organização das informações contidas no Plano, ou melhor, no *Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015*, ano base 2012, para nove assuntos: (1) Igualdade racial, comunidades quilombolas e povos e comunidades tradicionais; (2) Povos indígenas; (3) Políticas para mulheres; (4) Criança e adolescente; (5) Juventude; (6) Pessoa idosa; (7) Pessoa com deficiência; (8) População em situação de rua; e (9) População LGBT.

A intenção por parte do governo federal era que as *Agendas Transversais* dessem “[. . .] visibilidade aos compromissos do Governo Federal relativos a públicos socialmente mais vulneráveis, que estão dispersos ao longo de toda a programação do PPA 2012-2015 [. . .]” (MP, 2013a, p. 13). Nesse documento (MP, 2013a) também se dizia que

as “*Agendas Transversais*” são compostas de compromissos expressos tanto em programas de caráter setorial (saúde, educação, desenvolvimento urbano, assistência, previdência, cultura, etc.), como em programas/políticas de caráter transversal, que buscam garantia de direitos públicos específicos por meio da ação direta e por meio da coordenação das políticas setoriais mais relevantes para atendimento dos públicos (MP, 2013a, p. 13).

Percebe-se nesse último trecho a identificação feita nas *Agendas Transversais* (MP, 2013a) entre políticas universais e “políticas setoriais” e entre políticas seletivas e “políticas de caráter transversal”.

Deve-se, ainda, considerar que, embora importantes, as “*Agendas Transversais*” (MP, 2013a) apenas minimizam a dificuldade relatada por ONGs de acompanhar programas e ações do PPA federal de seu interesse no PPA e LOA a partir das modificações feitas em suas estruturas de 2008 em diante. No caso do PPA, as modificações feitas ao invés conferir maior transparência à atuação do Estado, parece ter ampliado as dificuldades em realizar o controle social. Ademais, pelos temas eleitos para acompanhamento e prestação de contas junto à sociedade civil, as *Agendas Transversais*

(MP, 2013a) revelam que a tendência de restrição da transversalidade à área social, já percebida durante o ciclo de gestão do PPA 2004-2007, continuava a prevalecer.

Considerações finais

Neste artigo, buscou-se discutir a forma pela qual a transversalidade foi conceitualmente compreendida e tratada pelos instrumentos que orientam a elaboração e a gestão do PPA federal.

Analisando o PPA 2004-2007 ficou clara a opção por tratar a transversalidade como estratégia de ação do Estado, como instrumento de gestão. Ainda que com diferenças, as definições e os exemplos de “temas transversais” adotados nos instrumentos de elaboração e gestão do PPA 2004-2007 demonstravam que “temas transversais” eram todos os problemas complexos e multifacetados, para os quais eram exigidos do governo a atuação articulada dos diversos órgãos da administração pública federal. Sintomático, nesse sentido, é a retirada de temas como meio ambiente — o qual, pelo que aponta Bandeira (2005a; 2005b), foi o responsável por iniciar o debate sobre transversalidade na administração pública federal —, ciência e tecnologia e segurança pública, dentre outros, do rol de “temas transversais” entre os PPA 2004-2007 e PPA 2012-2015.

Viu-se, ainda, que a falta de clareza quanto ao que seja gestão transversal, bem como a incompreensão quanto à forma com que as desigualdades em nossa sociedade se produzem e reproduzem, inclusive a partir da atuação do Estado e suas políticas públicas, levou à restrição do uso da transversalidade, enquanto instrumento de gestão, às políticas sociais.

Além da restrição do uso do instrumento apenas à área social, o artigo procurou mostrar o processo de identificação da transversalidade como algo relacionado apenas ao atendimento das demandas de grupos sociais específicos, considerados “vulneráveis”. Essa identificação tem, ainda, o problema de apresentar tais demandas de forma indistinta, como se as necessidades e as demandas dos diferentes grupos sociais fossem as mesmas e pudessem ser encaminhadas da mesma maneira. Como se viu no artigo, as desigualdades não agem da mesma forma sobre mulheres, negros, indígenas, etc., e as políticas públicas devem dar conta de tais diferenças.

A despeito das dificuldades apontadas para a incorporação da transversalidade na administração pública federal, notadamente no âmbito do

PPA federal, acredita-se que a gestão transversal deva ser aprimorada nos próximos anos dadas as possibilidades que carrega para enfrentar as desigualdades estruturais da sociedade brasileira.

Referências

- ARIZNABARRETA, Koldo Echebarria. *Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública*. In: VI CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 2001, Buenos Aires. Disponível em <<http://siare.clad.org/fulltext/0042372.pdf>>. Acesso em 30-5-2016.
- AVELINO; Daniel Pitangueira de & SANTOS, José Carlos dos. Controle social e transversalidades: sinais de participação no planejamento governamental brasileiro. In: CARDOSO JR., José Celso & SANTOS, Eugênio A. Vilela dos (orgs.). *PPA 2012-2015: Experimentalismo institucional e resistência burocrática*. Brasília: Ipea, 2015, pp. 207-31.
- BANDEIRA, Lourdes. Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres: Avançar na Transversalidade da Perspectiva de Gênero nas Políticas Públicas, 2005a. Disponível em <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BAFFE3B012BCB0932095E3A/integra_public_lourdes_bandeira.pdf>. Acesso em 4-5-2015.
- BANDEIRA, Lourdes. Brasil: Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres para Avançar na Transversalização da Perspectiva de Gênero nas Políticas Públicas. In: *A pobreza e as políticas de gênero no Brasil*. Santiago do Chile: Cepal, 2005b, pp. 43-77. Disponível em <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5943/S055322_pt.pdf;jsessionid=4EA4D9F1682340BDAF51354230661A8E?sequence=1>. Acesso em 22-11-2017.
- BRANDÃO, Soraya Monteiro. *Indutores e barreiras à inovação da gestão em organizações públicas do Governo Federal Brasileiro: análise da percepção dos dirigentes*. Mestrado em Administração. Brasília: Universidade de Brasília, 2012.
- BRASIL. Decreto n.º 5.233 de 6 de outubro de 2004. Estabelece normas para a gestão do Plano Plurianual 2004-2007 e de seus Programas e dá outras providências (Plano de Gestão do PPA 2004-2007).
- BRASIL. Decreto n.º 6.601 de 10 de outubro de 2008. Dispõe sobre a

gestão do Plano Plurianual 2008-2011 e de seus programas (Plano de Gestão do PPA 2008-2011).

BRASIL. Decreto n.º 7.866 de 19 de dezembro de 2012. Regulamenta a Lei n.º 12.593, de 18 de janeiro de 2012, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015 (Plano de Gestão 2012-2015).

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA – IPEA. Avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para minorias. In: IPEA. *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*, vol. 3. Brasília: Ipea, 2009, pp. 779-95.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MP. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Manual de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007, Ano Base 2004*. Brasília: MP, 2005. Disponível em <http://www.sigplan.gov.br/arquivos/Download/SIGPLAN/Manual_de_Avaliacao_Final_22-12.pdf>. Acesso em 5-5-2015.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MP. *Manual de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011, Ano Base 2010*. Brasília: MP, 2011a. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/avaliacao_PPA/manual_avaliacao_AB2010.pdf>. Acesso em 5-5-2015.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MP. *Manual de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007, Ano Base 2006*. Brasília: MP, 2007a. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/avaliacao_PPA/06_PPA_Aval_manual.pdf>. Acesso em 5-5-2015.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MP. *Manual de Elaboração de Programas: PPA 2004-2007*. Brasília: MP, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.sigplan.gov.br/arquivos/Download/ppa2004-2007/annualdeElaboracaodeProgramasPPA20042007.pdf>>. Acesso em 5-5-2015.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MP. *Manual de Elaboração de Programas: PPA 2008-2011*. Brasília: MP, 2007b. Disponível em <<http://siare.clad.org/siare/innotend/evaluacion/brasil1/g9.pdf>>. Acesso em 5-5-2015.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MP.

- Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015*. Brasília: MP, 2011b. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/Orientacoes_para_Elaboracao_do_PPA_2012-2015.pdf>. Acesso em 5-5-2015.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MP. *Plano de Gestão do PPA 2004-2007*. Brasília: MP, 2004. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/modelo_gestao/081009_PPA_MG_planoGes.pdf>. Acesso em 5-5-2015.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MP. *Plano Mais Brasil – Plurianual 2012-2015: Agendas Transversais – Monitoramento Participativo*. Brasília: MP, 2013a. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/130924_Ag_Transversais-Monit_Participativo_vol1.pdf>. Acesso em 5-5-2015.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MP. *Plano Plurianual 2004-2007: Mensagem Presidencial*. Brasília: MP, 2003. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/ppa/ppa2004_7.html/ppa-2004-2007/mensagem-presidencial.PDF>. Acesso em 5-5-2015.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MP. *Plano Plurianual 2008-2011: Mensagem Presidencial*. Brasília: MP, 2007c. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/PPA/081015_PPA_2008_mesPres.pdf>. Acesso em 5-5-2015.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MP. *Plano Plurianual 2012-2015: Mensagem Presidencial*. Brasília: MP, 2011c. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/mensagem_presidencial_ppa.pdf>. Acesso em 5-5-2015.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MP. *Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007 – exercício 2006 – ano base 2005*. Brasília: MP, 2006. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=3_2FCD3F10E06B8B5FC2410BF55056E1F.proposicoesWeb1?codteor=1317529&filename=MCN+107/2006+CN>. Acesso em 5-5-2015.

- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MP.
Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007 – exercício 2007 – ano base 2006. Brasília: MP, 2007d. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/avaliacao_PPA/relatorio_2007/07_PPA_Aval_cad01.pdf>. Acesso em 5-5-2015.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MP.
Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007 – exercício 2008 – ano base 2007. Brasília: MP, 2008. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1317554&filename=MCN+112/2008+CN>. Acesso em 5-5-2015.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MP.
Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 – exercício 2009 – ano base 2008. Brasília: MP, 2009. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=346856680D44C4CDE64E4064DFC88C24.proposicoesWeb2?codteor=1315459&filename=MCN+115/2009+CN>. Acesso em 5-5-2015.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MP.
Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 – exercício 2010 – ano base 2009. Brasília: MP, 2010. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/avaliacao_PPA/relatorio_2010/10_volume1_parte1.pdf>. Acesso em 5-5-2015.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MP.
Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 – exercício 2011 – ano base 2010. Brasília: MP, 2011d. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/avaliacao_PPA/relatorio_2011/11_volumeI_parte1.pdf>. Acesso em 5-5-2015.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MP.
Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 – exercício 2012 – ano base 2011. Brasília: MP, 2012. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/avaliacao_PPA/relatorio_2012/2012_volume_I_parte_I.pdf>. Acesso em 5-5-2015.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MP.
Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual 2012-2015 – ano

- base 2012*. Brasília: MP, 2013b. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1334135&filename=MCN+42/2013+CN>. Acesso em 5-5-2015.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MP. *Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual 2012-2015 – ano base 2013*. Brasília: MP, 2014. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1334135&filename=MCN+42/2013+CN>. Acesso em 5-5-2015.
- FERREIRA, V. A globalização das políticas de igualdade entre os sexos. Do reformismo social ao reformismo estatal. In: GODINHO, T. & SILVEIRA, M. L. da (orgs.). *Políticas públicas e igualdade de gênero*. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, Coordenadoria Especial da Mulher, 2004, pp. 77-102.
- KERGOAT, Danièle. O cuidado e a imbricação das relações sociais. In: ABREU, Alice Rangel de Paiva; HIRATA, Helene & LOMBARDI, Maria Rosa (orgs.). *Gênero e trabalho no Brasil e na França – perspectivas interseccionais*. São Paulo: Boitempo, 2016.
- PAPA, Fernanda de Carvalho. *Transversalidade e políticas públicas para mulheres no Brasil – percursos de uma pré-política*. Mestrado em Administração Pública e Governo. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2012.
- REINACH, Sofia. *Gestão transversal das políticas públicas no âmbito federal brasileiro: uma leitura inicial*. Mestrado em Administração. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2013.
- SANTOS, Deborah Silva; GARCIA-FILICE, Renísia Cristina & RODRIGUES, Ruth Meyre Mota (orgs.). *A transversalidade de gênero e raça nas políticas públicas: limites e possibilidades*. Brasília: Universidade de Brasília, 2016.
- SERRA, A. La gestión transversal: expectativas y resultados. IX Congreso Internacional do Clad Sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, 2004, Madri, *Anais*. Disponível em <<http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reformademocracia/articulos/032-junio-2005/0049633>>. Acesso em 5-5-2015.
- SILVA, Tatiana Dias. Gestão da transversalidade em políticas públicas. XXXV Encontro da Anpad, 2011, Rio de Janeiro. *Anais*. . . Disponível em <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB2041.pdf>>. Acesso em 5-5-2015.

