

Gestão da Transversalidade em Políticas Públicas

Autoria: Tatiana Dias Silva

Este ensaio tem como objetivo apresentar algumas reflexões sobre a transversalidade, como abordagem e como instrumento de gestão, especialmente em relação a políticas públicas. Os limites da organização burocrática e os novos requisitos ambientais têm demandado esforços de reestruturação organizacional relevantes. Na gestão de políticas públicas, esses elementos somam-se à emergência de novos temas na agenda governamental, reforçando a necessidade de aprimorar as políticas de forma a incorporar públicos e temáticas específicas, em alinhamento com suas diversas estruturas setoriais. Nesses casos, é exigido que os órgãos governamentais considerem as múltiplas facetas da realidade, possibilitando o atendimento a requisitos diversos ou a consideração particular de fatores de vulnerabilização de diferentes grupos sociais. É o caso da perspectiva ambiental ou das demandas por igualdade de oportunidade de grupos historicamente em situação de desigualdade, como mulheres, negros, pessoas com deficiência ou idosos. Avalia-se que a efetividade social depende então desse olhar diferenciado e complexo sobre a realidade social. Isso posto, o tema da transversalidade tem conquistado espaço como requisito fundamental para adequação a esse novo cenário. De fato, a proposta da transversalidade tem encontrado campo fértil, especialmente na gestão pública, como estratégia conceitual e operacional que permitiria a incorporação de visões multifacetadas sob problemas complexos. Contudo, pouco tem se avançado na especificação do que seria uma abordagem transversal e, não raro, esta se apresenta sem distinção em relação a outras propostas dentro de uma concepção pós-burocrática ou reformista. Assim, em contraste com a crescente referência à transversalidade na literatura sobre políticas públicas, é limitado o número de trabalhos que avançam para além do diagnóstico de sua necessidade ou ainda aprofundam conceitualmente o que seria essa tão desejada transversalidade. Alguns autores têm defendido que a transversalidade, para além da utilização de estratégias de coordenação horizontal para sua operação, caracteriza-se pela resignificação necessária das atividades setoriais para abarcar as novas perspectivas propostas. Com base nesse referencial, parte-se para analisar requisitos, potencialidades e limites da abordagem transversal na gestão de políticas públicas. Em seguida, são apresentados resultados de duas pesquisas que abordam a adoção da transversalidade no governo federal, por meio da base de avaliação dos programas constantes do Plano Plurianual. Constata-se tanto a fluidez do tema e da sua percepção junto aos gestores, como os diferentes níveis de adoção e densidade com que a transversalidade tem sido implementada. Por fim, retomam-se algumas reflexões acerca da aplicação da gestão da transversalidade, dando ênfase à possível relação desta com as diferentes etapas do ciclo das políticas públicas.

1. Introdução

Os limites da organização burocrática têm sido expostos com variadas intensidades e de maneira histórica entre teóricos e profissionais em vários campos de atuação. As chamadas disfunções burocráticas, refletidas em geral na extrema impessoalidade e no apego excessivo às normas, impõem constrangimentos à ação organizacional sobre a qual tem recaído, crescentemente, demandas por agilidade, inovação e flexibilidade.

Há farta literatura na administração sobre modelos pós-burocráticos ou ainda desenhos burocráticos revisitados, a depender do ângulo de análise. O foco dos modelos de gestão apresentados como aperfeiçoamento ou ruptura do modelo burocrático está em alterar a estrutura vertical e hierarquizada, possibilitando maior interação entre as partes, e propondo processos de trabalho que permitam mais flexibilidade e adaptação a ambientes complexos e mutantes.

Para as organizações públicas, novos formatos estruturais e processuais são igualmente requeridos. Além dos argumentos relativos a mudanças ambientais de toda ordem, toda a reflexão sobre o papel do Estado-nação tem motivado propostas e aplicações de modelos mais condizentes com os novos requisitos ambientais.

A emergência de novas demandas sociais e sua assunção à agenda pública e governamental têm demandado respostas especialmente complexas dos aparatos governamentais. É o caso da perspectiva ambiental ou das demandas por igualdade de oportunidade de grupos historicamente em situação de desigualdade, como mulheres, negros, pessoas com deficiência ou idosos.

Nesses casos, é exigido que os órgãos governamentais considerem as múltiplas facetas da realidade, possibilitando o atendimento a requisitos ou a observância particular a fatores de vulnerabilização de diferentes grupos sociais. Nesse caso, como ressalta Macedo (2008), atuar apenas na discussão sobre carência socioeconômica e desigualdades de classe acaba por negligenciar aspectos fundamentais da pluralidade e hierarquias sociais. No entanto, a autora acrescenta ao debate a noção de interseccionalidades¹ para advertir que as diversas dimensões constitutivas dos sujeitos não se sobrepõem como camadas, mas se articulam de forma dinâmica na conformação estrutural de diferentes grupos, como é o caso das relações de gênero e raça.

Nesse contexto, a proposta da transversalidade tem encontrado campo fértil, especialmente no campo da gestão pública, como estratégia conceitual e operacional para permitir a incorporação de visões multifacetadas sob problemas complexos. Entretanto, em contraste com a crescente referência à transversalidade na literatura sobre políticas públicas, é limitado o número de estudos que avançam para além do diagnóstico de sua necessidade ou ainda aprofundem conceitualmente o que seria essa tão desejada transversalidade. Assim, este breve ensaio tem como objetivo compartilhar algumas reflexões sobre transversalidade como instrumento de gestão e sua aplicação nas políticas públicas. Para tanto, inicialmente concentra-se em discutir o conceito de transversalidade, sua origem, a que se destina e como se diferencia de outras abordagens pós-burocráticas. Em seguida, a transversalidade será abordada como modelo de gestão de políticas públicas e, como, nessa categoria, tem sido empregada na prática governamental.

2. *Afinal, o que é transversalidade?*

A procedência do termo transversalidade é conferida aos estudos sobre educação e abordagem interdisciplinar dos diversos fenômenos, em contraposição a uma visão fragmentada da realidade. Essa concepção, transposta para a discussão de políticas públicas

[...] pressupõe atuação interdepartamental e criação de fóruns horizontais de diálogo e tomada de decisão, em que conhecimentos, recursos e técnicas acumuladas em cada espaço institucional possam atuar em sinergia. Quando aplicado a políticas para grupos populacionais específicos, por exemplo, o conceito compreende ações que, tendo por objetivo lidar com determinada situação enfrentada por um ou mais destes grupos, articulam diversos órgãos setoriais, níveis da Federação ou mesmo setores da sociedade na sua formulação e/ou execução (IPEA, 2009, p. 780).

A origem da transversalidade, como instrumento de implementação de políticas públicas, tem sido atribuída à discussão de gênero. Tendo se constituído na Suécia na década de 1990, é a partir da IV Conferência Mundial das Mulheres em Beijing (1995) que a defesa do *gender mainstreaming* ganhou relevância e destaque em compromissos internacionais (SERRA, 2005; BANDEIRA, 2005). 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

O termo transversalidade tem sido bastante utilizado, comportando, no entanto, diferentes acepções. Ao discutir cultura e capital social nas organizações, Ariznabarreta (2001) qualifica transversalidade como uma reação à coordenação burocrática e uma forma de reforçar a coordenação horizontal, por meio de vias alternativas de articulação organizacional, para além das linhas de autoridade e com a associação de especialização e interdisciplinariedade. Em geral, o vocábulo tem sido empregado para definir ações compartilhadas, intersetorialidade, multimensionalidade de programas ou atenção a públicos focalizados.

Os aspectos elencados por essas diversas definições, embora estejam contidos no que se considera como uma abordagem transversal, não a distingue de outras opções de desenho organizacional, como é o caso da estrutura matricial, das redes interorganizacionais, coordenação horizontal, por exemplo.

Bandeira (2005, p. 5), ao abordar a perspectiva de gênero nas políticas públicas, defende que a transversalidade envolve a elaboração de “uma matriz que permita orientar uma *nova visão* de competências (políticas, institucionais e administrativa)”. Envolveria igualmente responsabilização dos agentes públicos, em processo que favorece integração e conseqüente aumento da eficácia das políticas.

Serra (2005) também atribui à transversalidade a possibilidade de garantir uma nova leitura, uma resignificação das atribuições dos órgãos setoriais (ou verticais, segundo sua classificação). Assim, diferencia gestão transversal de outras ferramentas organizacionais que buscam sinergia e articulação interdepartamental ou interorganizacional. Enquanto a coordenação intersetorial envolve a atuação conjunta para atingir um objetivo já posto, no caso da transversalidade, está em jogo a introdução de linhas de trabalho não atendidas anteriormente ou que não poderiam ser atendidas de forma vertical.

Com efeito, é possível reunir esforços e cooperação intra e interorganizacional com foco em público específico sem necessariamente recorrer a uma estratégia transversal.

Transversalidade pressupõe, pro consequente, resignificar a estratégia setorial, da formulação à implementação.

Assim, compreende-se transversalidade como instrumento gerencial que visa dotar as organizações de capacidades para fazer frente a uma realidade complexa e com a qual os instrumentos clássicos não têm conseguido dialogar a contento. Como defende Serra (2005, p. 3-4),

en este sentido, responde tanto a necesidades de diseño de la organización como a necesidades de gestión. La transversalidad intenta dar respuestas organizativas a la necesidad de incorporar temas, visiones, enfoques, problemas públicos, objetivos, etc., y a las tareas de la organización que no encajan en una sola de las estructuras organizativas verticales. Asimismo, intenta que esas estructuras verticales compartan sinérgicamente la consecución de un objetivo común, que no es específico de cada una de ellas. [...] [e acrescenta] Precisamente, lo que es específico de la transversalidad es la introducción de líneas de trabajo no asignadas ni asignables verticalmente.

Dessa forma, esta concepção aproxima-se da análise que rejeita a transversalidade apenas como atributo inerente a determinados temas, mas que a qualifica como uma estratégia de ação, deliberada e estruturada (IPEA, 2009), para dar conta de desafios específicos, que, além de envolver esforço intersetorial, requerem requalificação do *modus operandi* dos diversos atores. A adoção da gestão transversal então poderia abarcar, para sua operacionalização, instrumentos de coordenação horizontal no seu escopo de atuação, mas não se restringe a eles.

A partir dessas referências, compreende-se então transversalidade como um instrumento de intervenção social que visa incorporar à gestão aspectos selecionados da realidade que são determinantes para atendimento a um problema ou situação específica e que necessitam de abordagem multidimensional e integrada para enfrentamento eficaz, atravessando vários campos de análise e atuação e resignificando suas respectivas atividades.

Há que se ponderar que essa adoção transversal de uma perspectiva não se dá de forma homogênea, quer pela natureza das atividades setoriais, quer pelo nível de aprofundamento desse viés na política setorial. Destarte, pode-se considerar a incorporação da transversalidade como um *continuum*, em que a perspectiva transversal pode ser introduzida com diferentes níveis de aproximação em relação a um tipo-ideal.

Tomando-se como *locus* de aplicação da transversalidade uma organização ou um conjunto de organizações, como é a estrutura governamental, a gestão da transversalidade pode ser delegada a uma instância que tenha como função coordenar esses processos entre os órgãos setoriais. Essa instância exerceria então função de *staff*, por meio de assessoramento para as unidades de linha. Todavia, esse tipo de desenho exige cuidados específicos, com funções bem definidas, a fim de garantir o equilíbrio entre a especialização e a integração das atividades. O órgão responsável pela transversalidade deveria então delimitar sua atuação à atividade de assessoria e *advocacy*, tanto evitando assumir funções concorrentes. Dente outras conseqüências, esse padrão de comportamento conflituoso implicaria o risco de liberar o órgão vertical da responsabilidade de incorporar o tema, o que, em última instância, é o fracasso da política de transversalidade (SERRA, 2005) e a sobrecarrega do gestor da transversalidade a ponto de comprometer sua função primordial de coordenação.

3. *Transversalidade e políticas públicas*

Segundo destaca Serra (2005, p. 1-2), as estruturas clássicas de desenho organizacional não se apresentam capazes de abarcar dois desafios importantes: “o surgimento de demandas sociais ou políticas públicas que não fazem parte da missão ou das competências de só uma parte da estrutura orgânica vertical da corporação, já que correspondem a toda a organização ou a uma parte significativa dela” e “a necessidade de dispor de uma visão integrada de determinados segmentos da população considerados prioritários do ponto de vista a ação pública.”ⁱⁱ

A emergência de “novos” temas à agenda governamental enquadra-se, assim, como um dos antecedentes das demandas por transversalidade. Questões estruturantes, como as desigualdades de gênero e raça na sociedade brasileira, embora há muito sejam debatidas pelos movimentos sociais e por intelectuais, somente recentemente foram incorporadas na agenda dos governos (IPEA, 2010a). Tomando a promoção da igualdade de gênero como ilustração, a presença de uma estrutura para a temática em quase 20% dos municípios brasileiros, ainda que pequena, sinaliza a difusão dessa perspectiva que concentra uma tendência significativa de ser adotada por meio de uma gestão transversal (IBGE, 2009)ⁱⁱⁱ.

Ao tratar da gestão horizontal, Peters (2005) acrescenta outros fatores motivadores para sua adoção, tais como a pressão fiscal e o conseqüente propósito de eliminar redundâncias e aumentar eficiência^{iv} e os requisitos organizacionais para promoção para uma gestão estratégica mais efetiva.

O enfoque da transversalidade tem sido adotado pelo governo federal de modo mais direcionado às políticas voltadas aos grupos vulneráveis, o que, na visão de IPEA (2009), provocou uma confusão conceitual, em que se passa a compreender transversalidade como sinônimo de políticas para minorias^v. Assim, além dos desafios da gestão da transversalidade, ao direcionar-se a esses grupos de beneficiários, a administração desse tema passa ainda por desafios como o caráter inovador da temática, escassa teorização, em alguns casos, ou ainda desconhecimento mais aprofundamento da problemática.

Na implementação do enfoque da transversalidade como conceito organizacional no campo das políticas públicas, cresce-se ainda o desafio de lidar com estruturas setoriais complexas, que, encerram debates em torno de política, coalizões, limites legais, marcos regulatórios, participação sociais, sobretudo permeadas por desenhos altamente departamentalizados. Os desafios parecem amplificados.

Nessa breve análise, conquanto o desenho dos órgãos incumbidos da gestão da transversalidade não seja objeto direto deste ensaio, conforma campo rico de análise. Nesse sentido, é aspecto interessante analisar como a administração pública tem se reconfigurado para atender o desafio da transversalidade, em diferentes níveis – esferas de governo e duas estruturas organizacionais.

Constitui assim desafio para a gestão transversal integrar e, paralelamente, fortalecer e qualificar as competências das estruturas básicas setoriais. A eventual criação de estrutura vertical para lidar com o tema tem que se prestar, primordialmente, a promover coordenação e consultoria especializada às estruturas setoriais. Incorporar a essas novas estruturas atividades finalísticas pode redundar em diversos problemas, como desestruturação de serviços nos órgãos setoriais, ao migrar para si parte de suas incumbências; perda de especialização

setorial e criação de deseconomias operacionais na gestão; competição por recursos entre pastas que deveriam se voltar à cooperação; bem como incentivar o órgão setorial a repensar suas atividades sob o prisma da transversalidade (IPEA, 2010; SERRA, 2005). Contudo, cabe salientar que, embora a gestão transversal deva estabelecer para si limites em relação às atividades finalísticas, deve conhecer profundamente seu desenvolvimento e mecanismos de gestão, estando em contato permanente com seus executores. Estes são, sem dúvida, elementos fundamentais para que a proposta de transversalidade se apresente como factível para os órgãos setoriais.

Para Macedo (2008), ao tratar da transversalidade de gênero e raça, umas das principais dificuldades é a resistência de gestores e planejadores públicos em compreender a relevância dos temas, em sentido amplo e em suas atividades específicas, bem como converter os conceitos teóricos em sua prática cotidiana. Essa avaliação reforça a necessidade de incorporação da perspectiva da transversalidade na agenda do topo da administração da política pública. O compromisso como sucesso da gestão da transversalidade deve ser mantido e defendido pela alta administração. Capacidade técnica para promover acúmulo de conhecimento sobre os temas, desenvolver comprometimento e ilustrar mecanismos de implementação setorial igualmente contribuem para enfrentamento desses aspectos.

A adoção da perspectiva transversal inegavelmente incorre na ampliação de custos de diferentes naturezas. Requer estratégia de coordenação, com transparência, pactuação e articulação, que envolve tempo, novos recursos e competências e que acarreta também nova configuração nas estruturas de poder: o domínio do processo e dos recursos passa a ser mais negociado e, ao demandar outras competências, pode desestabilizar posições já constituídas – resistências tornam-se previsíveis.

Por conseguinte, a gestão da transversalidade vai se constituir, a despeito da sua importância, em um encargo adicional para os órgãos setoriais (SERRA, 2005; PETERS, 2005). De fato, o adequado considerar essa perspectiva como fundamental para efetivamente realizar a missão institucional e alcançar efetividade em seus resultados. No entanto, é fato que novas atividades e novo aprendizado são requeridos para os órgãos setoriais. Nesse sentido, é essencial que os gestores da transversalidade antevejam possíveis obstáculos e procurem minimizar ou facilitar esforços setoriais, a fim de promover ainda maior comprometimento com o projeto. É claro que o limite para essa cooperação está em não assumir as funções setoriais *strito sensu*, o que seria contraproducente em termos de gestão da transversalidade.

Ademais, a tentativa de delimitar os usos e escopo de gestão da transversalidade torna-se premente para que essa abordagem possa realmente influenciar na gestão das políticas públicas e servir aos fins de incorporar novas perspectivas na agenda governamental. Não raro a referência à transversalidade tem se tornado um conceito-curinga (IPEA, 2009), esvaziado de sentido e cuja alusão tem caráter por vezes legitimador, por vezes eivado de nobres intenções, mas sem potencial para intervenção. Nesse sentido, análises sobre a gestão da transversalidade e a delimitação de seu campo e seus instrumentos de intervenção são fundamentais para não se tomar a transversalidade como verdadeira panacéia (SERRA, 2005).

4. *Adoção da abordagem transversal*

Estudo realizado pelo IPEA (2009) procurou identificar como os programas do governo federal incorporavam a transversalidade em seu escopo. Para tanto, utilizou como fonte de análise questionário de avaliação dos programas federais constantes do Plano Plurianual (PPA), entre os anos de 2004 a 2008^{vi}. Cada programa do PPA contava com gerente, que tinha como atribuição promover auto-avaliação de suas atividades. Durante esse período, dentre outros aspectos, era solicitado aos gerentes avaliarem o desenho do programa em relação à transversalidade, indicando se os temas raça, gênero, pessoa com deficiência e criança e juventude estavam contemplados no âmbito de suas atividades.

Embora em 2007 todos os órgãos afirmassem contemplar algumas dessas temáticas de forma transversal, a análise por programas permitiu observar que a transversalidade não estava presente em todo o rol de programas a cargo de cada órgão. Entre os 334 programas avaliados no PPA 2004-2007, apenas 44% afirmaram contemplar, em alguma medida, um dos temas relacionados de forma transversal^{vii} (IPEA, 2009).

A concepção de transversalidade no governo federal, de acordo com as orientações para elaboração dos programas dos diversos ministérios, podia ser traduzida como “uma forma de atuação horizontal que busca construir políticas públicas integradas, por meio de ações articuladas” (BRASIL, 2007, p. 17).

Ao analisar as respostas, no entanto, percebe-se que a apreensão do que é transversalidade, de forma geral, e do escopo dos temas, de forma particular, é muito diversa e não raro reflete muito mais intenções e busca por legitimação do que ações concretas. É por essa razão que, em um segundo momento desse estudo, o autor atribui aos programas, com base no detalhamento das respostas dos gerentes, diferentes categoriais de transversalidade, transcritas a seguir.

Transversal específico – o gerente alega que o programa objetiva solucionar especificamente questões ligadas a um dos grupos vulneráveis, como trabalho infantil, educação especial etc. Não necessariamente sua atuação faz-se de forma transversal em sentido estrito, isto é, o programa pode ou não promover práticas de gestão lateral e articulação intersetorial.

Transversal concreto – o programa concretamente desenvolve ações ou iniciativas que trabalham de forma transversal no trato das minorias. É o tipo idealizado pela diretriz da transversalidade.

Transversal vago – o gerente sente-se impelido a afirmar que seu programa trabalha com transversalidade, porém não tem qualquer elemento concreto que explicita como o programa faz isto. A transversalidade aqui é um conceito-curinga, vago, que suscita discurso circular e vazio de sentido ou conteúdo concreto.

Transversal por adesão – o gerente alega que o programa faz parte de um ou mais espaço de articulação transversal, como mesas, grupos de trabalho ou planos governamentais. Este tipo revela mais claramente o trabalho realizado pelos gestores da transversalidade, no sentido em que os gerentes dos programas são chamados a atentarem para questões como violência sexual, acessibilidade etc. O que adere pode também ter ações concretas para promoção da transversalidade ou manter discurso vago sobre o tema.

Transversal universalista – o programa não possui nenhum foco específico para lidar com grupos vulneráveis. O gerente desconhece ou discorda da perspectiva transversal dos planejadores e dos gestores da transversalidade e considera que esta deve ser obtida por meio de tratamento igualitário – no sentido de exatamente igual – a todos os cidadãos, independentemente de sexo, raça ou idade. É visão antitransversal, no limite.

Transversal “social” – o gerente desconhece o que significa transversalidade e considera que o programa atinge esta diretriz quando atende aos pobres, ataca desigualdade, promove participação social ou alavanca desenvolvimento econômico e social de determinada região. (IPEA, 2009, p. 789).

Com base nessa tipologia e na análise dos discursos impressos na avaliação dos programas, constata que apenas 51% das práticas que os gerentes afirmavam ser transversais poderiam ser consideradas na categoria “transversal concreto”.

A incidência das outras categorias, como transversal vago, social, ou ainda a universalista, permitiu identificar que o tema carecia de maior discussão no âmbito governamental. Essas diferentes concepções sobre transversalidade também permitem reforçar a perspectiva de um *continuum* de abordagens no processo de adoção dessa inovação organizacional, com contornos mais ou menos próximos de um tipo ideal de transversalidade.

Ainda com suporte nessa base de dados sobre a avaliação de programas do Plano Plurianual, Silva e outros (2011) promoveram análise apenas da abordagem transversal relacionada à questão racial.

Nessa pesquisa, foi possível identificar variados padrões de abordagem do tema racial, desde formas convencionais, como a criação de projetos específicos que não dialogam com as demais atividades, a mecanismos que sinalizam para uma perspectiva transversal da temática. Assim, foram identificados programas que contemplavam a temática racial ao:

- coletar dados desagregados;
- utilizar dados desagregados como indicadores;
- estabelecer como diretriz a priorização da população negra, em geral;
- abordar o tema no conteúdo programático;
- estimular o desenvolvimento de ações afirmativas para a população negra;
- na definição de público prioritário;
- desenvolver projetos específicos no âmbito das ações ordinárias;
- estabelecer ações orçamentárias específicas, com dotação financeira definida para tratar da questão racial (IPEA, 2009, p. 7 e 9).

Sem dúvida, essa análise, dado o caráter limitado do texto das respostas e ao viés interpretativo do respondente, carece de maior investigação, mas sinaliza para atenção com diferentes possibilidades e intensidades de uma gestão transversal. Essa intensidade, por um lado, esta condicionada à compreensão e ao comprometimento da gestão setorial com a temática, à capacidade de teorização e oferta de assessoria dos gestores da transversalidade, além da própria natureza da atividade.

5. Considerações finais

A necessidade de atuar de forma transversal tem se tornado “lugar comum” especialmente no debate sobre políticas públicas e atenção a minorias e públicos vulneráveis. Todavia, verifica-se pouca teorização sobre o tema^{viii} e uso indiscriminado ou pontual dessa perspectiva. Como alerta Macedo (2008, p. 1163), “(...) transversalizar não pode ser confundida com ‘costurar’ ou mesmo ‘adicionar’ uma determinada abordagem nos programas e projetos, pois as questões em foco devem *atravessar* todos os componentes desses programas e projetos”. Assim, esse breve ensaio teve como objetivo contribuir para a reflexão desse novo campo de atuação, especialmente no tocante à gestão pública.

Para uso mais eficiente das possibilidades sinalizadas com a abordagem transversal, além de reconhecer os limites e especificidades dessa forma de gestão, os gestores devem considerar as diferentes etapas do ciclo de política pública para perseguir não apenas a adesão setorial, mas a efetividade em sua aplicação.

Nesse sentido, considerando-se as fases de formulação, implementação e avaliação (RUA, s.d.), algumas considerações podem ser apresentadas. Embora algumas questões mais propensas a serem incorporadas na dinâmica transversal de gestão, como os temas de igualdade racial e gênero, tenham sido incorporadas pelo discurso e macro estratégia governamental^{ix}, na gestão setorial este objetivo não está plenamente contemplado pelos diversos órgãos setoriais (IPEA, 2009, 2011).

Para que a formulação das políticas setoriais comporte as dimensões selecionadas pelos gestores da transversalidade, é necessário que o tema adentre com consistência suas respectivas agendas. Nessa fase, o apoio político da alta administração e o trabalho de teorização dos gestores da transversalidade são elementos essenciais. Por teorização, entende-se iniciativas de sensibilização quando à relevância do tema, explicitação da operacionalidade da perspectiva transversal nas atividades setoriais e inclusão da abordagem nos diversos processos formativos dos profissionais envolvidos.

De fato, muitas vezes os gestores mostram-se sensíveis ao tema, mas não encontram suporte dos gestores da transversalidade para indicar, de forma objetiva e imbricada com a natureza e operação de suas atividades, como determinadas perspectivas são importantes para efetividade das ações que desenvolvem e, mais ainda, como podem ser desenvolvidas em suas práticas cotidianas. Igualmente é elemento relevante nesse processo de tomada de decisão pela adoção da perspectiva transversal, a percepção sobre os encargos envolvidos. Serra (2005) destaca que, embora traga significativos benefícios em termos de efetividade social e, inclusive, eficiência operacional ao reduzir redundâncias, a gestão transversal também incorre em custos. A função do gestor da transversalidade deve ser então minimizar os custos especialmente para as áreas verticais, encarando-as como usuárias de seus esforços, no sentido de provê-las de meios e recursos para incorporar o tema proposto, sem no entanto descuidar de criar autonomia setorial na temática.

Para isso, é necessário que os gestores da transversalidade detenham amplo conhecimento sobre as atividades setoriais sobre quais julgue ser necessário incidir. Em seguida, o aperfeiçoamento dos métodos requeridos para a gestão transversal, como a coordenação horizontal, serão essenciais para o momento da implementação e avaliação dos resultados.

Aprofundar a compreensão sobre esses aspectos, procurando rebuscar o entendimento sobre a gestão da transversalidade e seus requisitos operacionais, seus instrumentos de ação e sua inter-relação com o ciclo das políticas públicas apresenta-se como desafio inadiável para avançar em uma gestão pública com maior possibilidade de atuar com efetividade em cenários cuja complexidade tem sido progressivamente reconhecida.

Referências

ARIZNABARRETA, Koldo Echebarria. Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública. **Anais ...VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Buenos Aires, Argentina, 5-9. Nov. 2001

BANDEIRA, Lourdes. **Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Avançar na transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas**. Brasília: CEPAL, SPM, 2005.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Manual de Avaliação Plano Plurianual 2004-2007**. Exercício 2007/Ano Base 2006. Brasília, 2007.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC 2009**. Rio de Janeiro, 2010.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para minorias**. In: _____ Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas, vol 3. p. 779-795. Brasília: IPEA, 2009. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/Livro_BrasilDesenvEN_Vol03.pdf. Acesso em 26 nov 2010.

_____. **O Brasil em 4 décadas**. Texto para discussão. N. 1500. Ipea / Brasília, 2010a http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1500.pdf.

_____. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, n. 19, 2010b (no prelo).

MACEDO, Marcia dos Santos. **Políticas sociais e diversidade: o desafio de transversalizar gênero e raça**. Bahia Análise & Dados. Salvador, V. 17, p. 1155-1165, jan/mar, 2008.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos**. S.d. Disponível em http://vsites.unb.br/ceam/webceam/nucleos/omni/observa/downloads/pol_publicas.PDF. Acesso em 04 ago 2010.

SERRA, Albert. La gestión transversal. Expectativas y resultados. In: **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n. 32. Jun. 2005. Caracas, Venezuela.

SILVA, Tatiana; CARDOSO, Maria do Rosario; SILVA, Josenilton; LOBO, Marta. **Planejamento e Financiamento das Políticas de Igualdade Racial: possibilidades para o Plano Plurianual 2012-2015**. Nota técnica. Brasília: IPEA, 2011. (no prelo)

ⁱ Conforme defende Kimberé Crenshaw (apud MACEDO, 2008).

ⁱⁱ Tradução livre.

ⁱⁱⁱ Na pesquisa, foram considerados órgãos gestores de política: secretaria municipal exclusiva, secretaria municipal em conjunto com outras políticas setoriais, setor subordinado a outra secretaria, setor subordinado diretamente à chefia do Executivo e órgão da administração indireta.

^{iv} Contudo, para o autor, os custos de redundância são pequenos e, na verdade, sobreestimados. Com efeito, a coordenação vai implicar recursos e capital político (PETERS, 2005).

^v Considerando-se aqui a noção política de minoria.

^{vi} Esse processo de avaliação é realizado por meio do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual.

^{vii} Entre os programas das pastas sociais, esse percentual sobe para cerca de 70%.

^{viii} Levantamento nos anais dos Encontros da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD) a partir de 2006 detectou praticamente a ausência do tratamento do tema transversalidade nos textos apresentados. Quando se procuram textos que tratem de temas frequentemente relacionados à transversalidade, como gênero e raça, verifica-se que os artigos identificados, em geral, tratam de desigualdade e estereótipos de gênero, relações interpessoais e de trabalho e posicionamento no mundo do trabalho, principalmente em organizações não públicas, não se atendo à discussão da gestão desse tipo de perspectiva. Cabe o registro de que, no caso do tema raça, a abordagem é ainda mais escassa, fato que ensejou, em 2006, a apresentação, no referido Encontro, de trabalho intitulado “A Negação da Raça nos Estudos Organizacionais”, de autoria de Eliane Barbosa da Conceição.

^{ix} Os PPA 2004-2007 e 2008-2011 trazem a redução das desigualdades de gênero e raça como objetivos estratégicos do governo federal (IPEA, 2011).