

Resumo das Agendas Transversais no PLOA 2026

Nota Metodológica

1. Objetivo

A presente nota tem a finalidade de explicar a metodologia adotada pela Subsecretaria de Temas Transversais (SETRA) da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) na elaboração do Resumo das Agendas Transversais selecionadas no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2026.

2. Base Legal

Conforme previsto no Anexo II do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) 2026, o Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) de 2026 foi acompanhado por Resumo das programações associadas às Agendas Transversais selecionadas.

XXI - resumo das Agendas Transversais e Multissetoriais selecionadas, contemplando, no mínimo, as agendas relativas às mulheres e à primeira infância, com o detalhamento das respectivas programações.

As cinco Agendas Transversais criadas no âmbito do Plano Plurianual Anual 2024-2027, Lei nº 14.802/2024, são:

- I - crianças e adolescentes;
- II - mulheres;
- III - igualdade racial;
- IV - povos indígenas; e
- V - meio ambiente.

3. Metodologia

A metodologia de identificação das ações orçamentárias do PLOA 2026 associadas a cada uma das cinco Agendas Transversais orienta-se pela descrição de cada Agenda, conforme Quadro 1, a seguir.

Quadro 1 - Descrição das Agendas

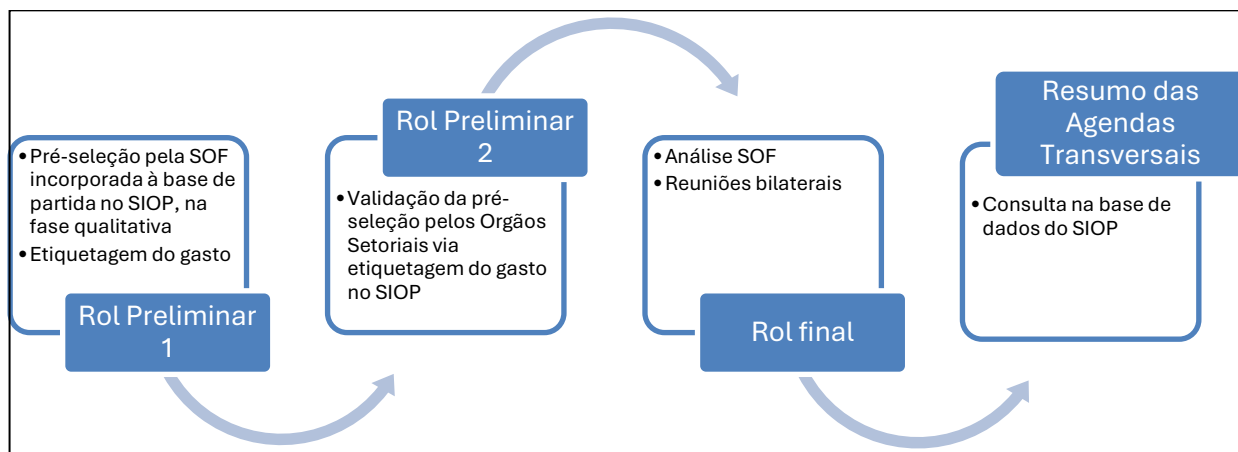
Agenda Transversal	Descrição
Mulheres	Reúne programações orçamentárias em políticas públicas que visam a garantia de direitos às mulheres, o enfrentamento das manifestações das desigualdades de gênero na sociedade, o atendimento das necessidades específicas das mulheres e/ou que têm mulheres como público beneficiário.
Crianças e Adolescentes (inclui a Primeira Infância ¹)	Reúne programações orçamentárias em políticas públicas que visam a garantia de direitos de crianças e adolescentes, o enfrentamento das vulnerabilidades sociais que incidem sobre crianças e adolescentes, o atendimento das necessidades específicas das crianças e adolescentes e/ou que têm crianças e adolescentes como público beneficiário.
Igualdade Racial	Reúne programações orçamentárias em políticas públicas que visam à garantia de direitos de pessoas negras, quilombolas, comunidades tradicionais de matriz africana, povos de terreiro e povos ciganos, o enfrentamento das manifestações das desigualdades raciais em nossa sociedade, o atendimento das necessidades específicas das pessoas negras, quilombolas, das comunidades tradicionais de matriz africana, dos povos de terreiro e povos ciganos e / ou que têm pessoas negras, quilombolas, comunidades tradicionais de matriz africana, povos de terreiro e povos ciganos como público beneficiário.
Povos Indígenas	Reúne programações orçamentárias em políticas públicas que visam à garantia de direitos de pessoa e comunidades indígenas, o enfrentamento das vulnerabilidades sociais que incidem sobre indígenas, o atendimento das necessidades específicas de indígenas e/ou que têm indígenas como público beneficiário.
Meio Ambiente	Reúne programações orçamentárias em políticas públicas que visam o enfrentamento da degradação ambiental e das mudanças climáticas, ou que têm o enfrentamento da degradação ambiental e das mudanças climáticas como um de seus objetivos.

Fonte: Elaboração SETRA/SOF.

Em visão geral, o processo de identificação constituiu-se em quatro etapas, detalhadas a seguir e ilustradas na Figura 1, abaixo:

¹ O art. 2º do Estatuto da Criança e Adolescente - ECA (Lei nº 8.069, de 1990) define como criança a pessoa com até 12 anos incompletos, e adolescente aquela entre 12 e 18 anos de idade. Já o art. 2º do Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257, de 2026) considera primeira infância o período que abrange os primeiros 6 (seis) anos completos, ou 72 (setenta e dois) meses de vida da criança.

Figura 1 - Etapas de Identificação das Agendas Transversais no PLOA 2026



Fonte: Elaboração SETRA/SOF.

3.1. Rol Preliminar 1

O rol 1 de programações orçamentárias associadas a cada Agenda Transversal consistiu na identificação preliminar realizada pela SOF, no início da fase qualitativa do PLOA 2026, antes da abertura aos órgãos setoriais. Para essa identificação, utilizaram-se os seguintes critérios:

- pesquisa em ações orçamentárias do Poder Executivo federal, exceto Banco Central do Brasil;
- pesquisa em programas finalísticos, ou seja, não foram consideradas as ações orçamentárias vinculadas a programas de gestão²; e
- exclusão do órgão orçamentário 73000 - Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios³.

Considerando o escopo de ações orçamentárias definido pela aplicação desses filtros iniciais, selecionou-se para cada público ou tema das Agendas Transversais as palavras-chave apresentadas no Quadro 2.

² As exceções a essa regra são as seguintes ações orçamentárias: 2000 - Administração da Unidade, na Unidade Orçamentária Agência Nacional de Águas, incluída na Agenda Mulheres devido ao seu Plano Orçamentário 0003 - Implementação do Programa Pró-Equidade de Gênero na Agência Nacional de Águas; 21GZ - Organização e Realização da 30ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas - COP 30 e 21HF - Recuperação Ambiental da Bacia Carbonífera de Santa Catarina, ambas na Agenda Meio Ambiente.

³ O órgão orçamentário 73000 concentra a transferência que a União realiza aos entes subnacionais de parcela da arrecadação de impostos constitucionalmente definida, isto é, a União apenas repassa os recursos.

Quadro 2 2- Agendas e respectivas palavras associadas

Agenda Transversal	Palavras Associadas
Meio Ambiente	adapta e clima; agroecol; agroflor; água; agua; Amazônia; animais; animal; Antártica; aquecimento global; áreas protegidas; bacias hidr; biocombustív; biodiversidade; bioeco; bioindústria; bioma; biomassa; biota; brigad; Caatinga; carbono; Cerrado; clima; comunidades tradicionais; Conama; conserva e ambient; descarbo; degrada; desastre; desert; desmata; devasta; ecologia; ecológ; “economia circular”; ecossist; ecotur; educa e ambient; efeito estufa; “eficiência energética”; efluente; enchente; encosta; energia limpa; “energias limpas; eólica; esgot; fauna; flora; floresta; fogo; GEE; gestão ambiental; hidrelétr; hídric; hidrogênio; Ibama; ICMBio; incêndio; inova e ambient; INPE; inundaç; mangue; Mata Atlântica; meio ambiente; mitiga; mobilidade urbana; natureza; oceano; orgânico; Pampa; Pantanal; patrulha e ambient; perigo; PNMA; PNMC; Política Nacional do Meio Ambiente; Política Nacional sobre Mudança do Clima”; polui; preserva e ambient; queimada; recicl; recupera e ambient; “recursos naturais”; rejeito; renov; resíduo; risco; safra; saneamento básico; seca; segurança alimenta”; semiárido; SIRENE; SNUC; solar; solo; sustent; terra; unidades de conservação; vegeta; vigila e ambient; vulner; zona costeira.
Igualdade Racial	quilombolas, comunidades tradicionais ⁴ , racial, afrodescendentes, negra; negro; negras; negros; preto, preta, pretos, pretas, pardas, pardos, matriz africana, terreiro, cigano, raça, afro, afro-brasileira, diáspora.
Crianças e Adolescentes	infância, criança, adolescente, jovem ⁵ , estudante, escola, infantil, bebê, recém-nascid, gestante, grávida, aluno, aluna, juventude, lactante, nutriz, matern, educação básica, creche, primeira infância.
Povos Indígenas	indígena, étnico, povos originários, comunidade, etnia, índio, isolado, povo, tradicionais, demarcação, demarcado, reserva, aldeia, terra indígena, território, Yanomami, Medida Provisória nº 1.209, de 12 de março de 2024, Lei nº 14.922, de 11 de julho de 2024, ADPF 709.
Mulheres	mulher, feminino, gênero, beneficiada, menina, maternidade, mãe, nutriz, agricultora, trabalhadora, gestante, parturiente, parto, pescadora, sexual, menstrual, feminicídio, igualdade.

Fonte: Elaboração SETRA/SOF.

Em seguida, as palavras-chave foram buscadas nos campos de informações – indicados no Quadro 3 – do Cadastro de Ações Orçamentárias no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), na base de partida do PLOA 2026.

⁴ Segundo os Decretos nº 6.040/2007 e nº 8.750/2016, povos e comunidades tradicionais constituem um rol taxativo de “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição”. Nas Agendas Transversais, o termo “comunidades tradicionais” não inclui todos os 28 povos e comunidades indicadas na legislação, esse termo refere-se ao grupo conforme o recorte da pasta: na Agenda de Povos Indígenas, refere-se apenas aos povos indígenas; na Agenda de Igualdade Racial, abrange quilombolas, povos e comunidades de matriz africana, povos de terreiro e povos ciganos.

⁵ Segundo o §1º do art. 1º do Estatuto da Juventude (Lei nº 12.852/2013) são considerados jovens as pessoas com idade entre 15 e 29 anos de idade, coincidindo, no período entre 15 e 18 anos, com a definição de adolescentes. De acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente, a adolescência é o período que abrange os 12 anos completos até os 18 anos incompletos.

Quadro 3 3- Campos de Informações do Cadastro de Ações Orçamentárias Utilizados na Busca

Aba de Informações	Atributo qualitativo da ação orçamentária
Informações Básicas	Título da Ação
Informações Complementares	Descrição
	Base Legal
	Especificação do Produto
	Beneficiário
Planos Orçamentários	Título
	Caracterização

Fonte: Siop. Elaboração SETRA/SOF.

Tendo em vista que o PLOA 2026 já parte do rol de programações orçamentárias associadas às Agendas Transversais nos exercícios anteriores, a busca por palavras-chave que havia sido determinante para a formação do rol preliminar 1 nos PLOA 2024 e 2025⁶; adicionou poucas novas programações (menos de 5% do total) às Agendas Transversais no exercício de 2026.

A lista de ações orçamentárias resultante dessa busca foi, então, analisada pela SOF, a fim de averiguar a pertinência das programações com a descrição prevista para cada uma das cinco Agendas, mencionada no Quadro 3.

Esse procedimento permitiu retirar do rol preliminar 1 as ações orçamentárias cujos atributos qualitativos traziam palavras-chave com uma conotação diversa da pretendida. Esse foi o caso de algumas ocorrências das palavras “sustentável”, com significado alheio ao tema ambiental, e “comunidade”, com significado distante da referência a comunidades tradicionais. Também permitiu identificar programações vinculadas às Agendas Transversais no exercício de 2024, mas que sofreram mudanças de escopo no exercício de 2025, sendo, portanto, excluídas da proposta de partida para 2026.

Paralelamente, as ações orçamentárias associadas a cada Agenda Transversal foram categorizadas preliminarmente quanto ao tipo de gasto: exclusivo ou não exclusivo. O Quadro 4 explica as diferenças de cada um deles.

⁶ O primeiro Demonstrativo das Agendas Transversais acompanhou as Informações Complementares do PLOA 2024.

Quadro 4 - Tipos de Gasto das Agendas Transversais Seleccionadas

Agenda Transversal	Gasto Exclusivo	Gasto Não Exclusivo
Mulheres	Beneficia exclusivamente mulheres	Beneficia mulheres e outros públicos de política pública
Crianças e Adolescentes	Beneficia exclusivamente crianças e adolescentes	Beneficia crianças e adolescentes, e outros públicos de política pública
Igualdade Racial	Beneficia exclusivamente pessoas negras, comunidades tradicionais de matriz africana, povos de terreiro e povos ciganos	Beneficia pessoas negras, quilombolas, comunidades tradicionais de matriz africana, povos de terreiro e povos ciganos e outros públicos de política pública
Povos Indígenas	Beneficia exclusivamente pessoas e comunidades indígenas	Beneficia pessoas e comunidades indígenas e outros públicos de política pública
Meio Ambiente	A finalidade principal é a conservação dos recursos naturais; a melhoria da qualidade ambiental (ar, água e solos); o enfrentamento da emergência climática; e a transição para uma economia de baixo carbono, com processos produtivos sustentáveis e o desenvolvimento da bioeconomia.	A finalidade secundária é a conservação dos recursos naturais; a melhoria da qualidade ambiental (ar, água e solos); o enfrentamento da emergência climática; e a transição para uma economia de baixo carbono, com processos produtivos sustentáveis e o desenvolvimento da bioeconomia.

Fonte: Elaboração SETRA/SOF.

Finalizada a identificação das programações orçamentárias em cada Agenda Transversal, foi realizada a “etiquetagem dos gastos” na base de dados do SIOP por meio do uso da funcionalidade “marcadores qualitativos”. Tais marcadores permitem identificar, a nível de Plano Orçamentário (PO) tanto a Agenda Transversal a qual a programação orçamentária se associa quanto o tipo de gasto, se exclusivo ou não exclusivo (Quadro 5).

Quadro 5 5- Marcadores Qualitativos para as Agendas Transversais no SIOP

Marcador Gerencial - Agenda	Marcador Gerencial - Tipo de Gasto
Meio Ambiente	Exclusivo
	Não Exclusivo
Crianças e Adolescentes	Exclusivo
	Não Exclusivo
	Primeira Infância - Exclusivo
	Primeira Infância – Não Exclusivo
Igualdade Racial	Exclusivo
	Não Exclusivo
Mulheres	Exclusivo
	Não Exclusivo
Povos Indígenas	Exclusivo
	Não Exclusivo

Fonte: Elaboração SETRA/SOF.

Vale ainda mencionar que a funcionalidade dos “marcadores qualitativos” do SIOP permite que a SOF integre a fase da identificação das programações orçamentárias associadas às Agendas Transversais à fase qualitativa do processo de elaboração do PLOA. Assim, a “etiquetagem de gastos” preliminar feita pela SOF na base de partida foi disponibilizada para a validação dos órgãos setoriais, como parte da fase qualitativa de elaboração do PLOA 2026.

3.2. Rol Preliminar 2

Por meio do SIOP, os órgãos puderam não apenas visualizar as programações orçamentárias associadas a cada um das Agendas Transversais, no nível do Plano Orçamentário (PO), como também ajustar associação feita pela SOF: mantendo, excluindo ou incluindo a marcação qualitativa. Os órgãos também puderam alterar a classificação do tipo de gasto (exclusivo ou não-exclusivo).

Desse modo, ao final da fase qualitativa, estava configurado o rol preliminar 2 de programações orçamentárias associadas às Agendas Transversais selecionadas, analisado pela SOF na etapa seguinte.

3.3 Rol Final

Em seguida, a SOF analisou o rol preliminar 2 para detectar possíveis inconsistências em relação às informações do Cadastro de Ações Orçamentárias do SIOP. Em alguns casos, foram realizadas reuniões bilaterais com as áreas de planejamento e orçamento dos órgãos setoriais para alinhamento de posicionamento quanto à identificação e à categorização das programações orçamentárias.

Essa etapa do processo resultou no rol final de programações orçamentárias associadas às cinco Agendas Transversais no PLOA 2026, composta por 439 ações orçamentárias⁷ nos 34 órgãos orçamentários^{8,9} listados a seguir :

1. 20000 - Presidência da República
2. 22000 - Ministério da Agricultura e Pecuária
3. 24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação

⁷ Algumas ações orçamentárias estão vinculadas a mais de uma unidade orçamentária ou mesmo a mais de um órgão orçamentário. Por exemplo, a ação 212H - Manutenção de Contrato de Gestão com Organizações Sociais está associada aos órgãos 24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, 28000 - Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços e 32000 - Ministério de Minas e Energia.

⁸ O órgão orçamentário agrupa unidades orçamentárias e podem ou não coincidir com a estrutura administrativa federal. Assim, tanto Ministério da Saúde (MS) quanto Encargos Financeiros da União (EFU), por exemplo, constituem-se em órgãos orçamentários nos Orçamentos da União.

⁹ As programações orçamentárias vinculadas aos órgãos orçamentários 71000 - Encargos Financeiros da União e 74000 - Operações Oficiais de Crédito foram validadas pela SOF.

4. 26000 - Ministério da Educação
5. 28000 - Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços
6. 30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública
7. 32000 - Ministério de Minas e Energia
8. 33000 - Ministério da Previdência Social
9. 35000 - Ministério das Relações Exteriores
10. 36000 - Ministério da Saúde
11. 39000 - Ministério dos Transportes
12. 40000 - Ministério do Trabalho e Emprego
13. 41000 - Ministério das Comunicações
14. 42000 - Ministério da Cultura
15. 44000 - Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima
16. 46000 - Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos
17. 47000 - Ministério do Planejamento e Orçamento
18. 49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar
19. 51000 - Ministério do Esporte
20. 52000 - Ministério da Defesa
21. 53000 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional
22. 54000 - Ministério do Turismo
23. 55000 - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
24. 56000 - Ministério das Cidades
25. 58000 - Ministério da Pesca e Aquicultura
26. 63000 - Advocacia-Geral da União
27. 65000 - Ministério das Mulheres
28. 67000 - Ministério da Igualdade Racial
29. 68000 - Ministério de Portos e Aeroportos
30. 69000 - Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte
31. 71000 - Encargos Financeiros da União
32. 74000 - Operações Oficiais de Crédito
33. 81000 - Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania
34. 84000 - Ministério dos Povos Indígenas

3.4 Resumo das Agendas Transversais

Embora o processo de “etiquetagem dos gastos” das Agendas Transversais no PLOA 2026 tenha ocorrido ao nível do PO, utilizando a funcionalidade dos “marcadores qualitativos” do SIOP, o Resumo a ser encaminhado ao Congresso Nacional até o dia 15 de setembro de 2025, conforme prevê o inciso XXI do Anexo II do PLDO 2026, continuará apresentando as programações orçamentárias associadas às Agendas Transversais ao nível de ação orçamentária.

Aqui é importante considerar que o PO é um atributo gerencial e que, portanto, poderá sofrer alterações por parte do órgão setorial ao longo da execução da LOA 2026. Assim, para a elaboração do Resumo das Agendas Transversais do PLOA 2026, que reflete a identificação de determinados públicos e temas na programação orçamentária (Esfera, Unidade Orçamentária, Função, Subfunção, Programa e Ação), realizou-se a seguinte consolidação:

- A ação orçamentária que possuía pelo menos um PO marcado em uma determinada Agenda Transversal foi associada à mesma Agenda Transversal do PO, com seu valor total sendo contabilizado nesta Agenda Transversal; e
- A ação orçamentária que possuía PO marcados em diferentes Agendas Transversais foi associada à Ação Transversal, indicando sua múltipla pertinência.

Essa metodologia de consolidação, que atribui o valor total da ação orçamentária com base na marcação dos PO, é o motivo pelo qual, na base de dados do SIOP, o somatório dos valores por ação orçamentária para as Agendas Transversais divergirá do somatório dos valores dos PO efetivamente marcados. O Quadro 6 mostra as combinações de Agendas Transversais reunidas sob o rótulo “Ação Transversal” no Resumo das Agendas Transversais do PLOA 2026.

Quadro 6 - Combinações de Agendas Transversais no PLOA 2026

Marcador Gerencial - Agenda	Marcador Gerencial – Detalhamento da Agenda
Ação Transversal	Crianças e Adolescentes, Igualdade Racial, Meio Ambiente, Mulheres, Povos Indígenas
	Crianças e Adolescentes, Igualdade Racial, Meio Ambiente, Mulheres, Povos Indígenas
	Crianças e Adolescentes, Igualdade Racial, Meio Ambiente, Mulheres
	Crianças e Adolescentes, Igualdade Racial, Meio Ambiente, Povos Indígenas
	Crianças e Adolescentes, Igualdade Racial, Mulheres, Povos Indígenas
	Crianças e Adolescentes, Igualdade Racial, Mulheres
	Crianças e Adolescentes, Igualdade Racial, Povos Indígenas
	Crianças e Adolescentes, Igualdade Racial
	Crianças e Adolescentes, Meio Ambiente, Mulheres, Povos Indígenas
	Crianças e Adolescentes, Meio Ambiente, Mulheres
	Crianças e Adolescentes, Meio Ambiente, Povos Indígenas
	Crianças e Adolescentes, Meio Ambiente
	Crianças e Adolescentes, Mulheres, Povos Indígenas
	Crianças e Adolescentes, Mulheres
	Crianças e Adolescentes, Povos Indígenas
	Igualdade Racial, Meio Ambiente, Mulheres, Povos indígenas
	Igualdade Racial, Meio Ambiente, Mulheres
	Igualdade Racial, Meio Ambiente, Povos Indígenas

	Igualdade Racial, Meio Ambiente
	Igualdade Racial, Mulheres, Povos Indígenas
	Igualdade Racial, Mulheres
	Igualdade Racial, Povos Indígenas
	Meio Ambiente, Mulheres, Povos Indígenas
	Meio Ambiente, Mulheres
	Meio Ambiente, Povos Indígenas
	Mulheres, Povos Indígenas

Fonte: Elaboração SETRA/SOF.

Por fim, informa-se o seguinte:

- Após a aprovação e sanção da LOA, as programações orçamentárias apresentadas no Resumo das Agendas Transversais são disponibilizadas no subpainel das Agendas Transversais do Painel do Orçamento Federal¹⁰. Isso permite com que qualquer pessoa com acesso à internet acompanhe a execução orçamentário-financeira de tais programações ao longo do ano.
- Até 30 de abril do exercício seguinte, o MPO publica, em seu site¹¹, um relatório com a execução orçamentário-financeira das programações orçamentárias associadas a cada Agenda Transversal do exercício anterior. Nesse relatório, o MPO utiliza várias estratégias metodológicas a fim de apurar a participação do público ou tema da Agenda Transversal em ação orçamentária classificada como não exclusiva.

¹⁰ Disponível em:

https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqk04&anonymous=true&sheet=SH06

¹¹ Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/paginas/agendas-transversais-e-multissetoriais>