

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



ISSN 2595-5667

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANO Nº 09 – VOLUME Nº 01 – EDIÇÃO Nº 03 – Dossiê Temático

ISSN 2595-5667

Editor-Chefe:

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

**Rio de
Janeiro, 2024.**

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

LAW JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

Conselho Editorial Internacional:

- Sr. Alexander Espinosa Rausseo, Universidad Central de Venezuela, Venezuela
Sr. Erik Francesc Obiol, Universidad Nacional de Trujillo, Trujillo, Peru, Peru
Sr. Horacio Capel, Universidad de Barcelona, Barcelona, Espanha.
Sra. Isa Filipa António, Universidade do Minho, Braga, Portugal, Portugal
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla, Sevilha, Espanha.
Sr. Luis Guillermo Palacios Sanabria, Universidad Austral de Chile (UACH), Valdivia, Chile.
Sra. Mónica Vanderleia Alves de Sousa Jardim, Universidade de Coimbra, UC, Portugal.
Sr. Mustafa Avci, University of Anadolu, Turquia

Conselho Editorial Nacional:

- Sr. Adilson Abreu Dallari, Pontificia Universidade Católica, PUC/SP, Brasil.
Sr. Alexandre Santos de Aragão, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, RJ, Brasil.
Sr. Alexandre Veronese, Universidade de Brasília, UNB, Brasil.
Sr. André Saddy, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.
Sr. Carlos Ari Sundfeld, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil.
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Brasil.
Sra. Cynara Monteiro Mariano, Universidade Federal do Ceará, UFC, Brasil.
Sr. Daniel Wunder Hachem, Universidade Federal do Paraná, UFPR, Brasil.
Sr. Eduardo Manuel Val, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.
Sr. Fabio de Oliveira, Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sr. Flávio Garcia Cabral, Escola de Direito do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso do Sul., Brasil
Sr. Henrique Ribeiro Cardoso, Universidade Federal de Sergipe, UFS, Brasil.
Sr. Jacintho Silveira Dias de Arruda Câmara, Pontificia Universidade Católica, São Paulo, Brasil.
Sra. Jéssica Teles de Almeida, Universidade Estadual do Piauí, UESPI, Piri-piri, PI, Brasil., Brasil
Sr. José Carlos Buzanello, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sr. José Vicente Santos de Mendonça, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Georges Louis Hage Humbert, Unijorge, Brasil
Sra. Maria Sylvia Zanella di Pietro, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Sra. Marina Rúbia Mendonça Lôbo, Pontificia Universidade Católica de Goiás, Goiás, Brasil.
Monica Sousa, Universidade Federal do Maranhão
Sr. Mauricio Jorge Pereira da Mota, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Sra. Monica Teresa Costa Sousa, Universidade Federal do Maranhão, UFMA, Maranhão, Brasil.
Sra. Patricia Ferreira Baptista, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Sr. Paulo Ricardo Schier, Complexo de Ensino Superior do Brasil LTDA, UNIBRASIL, Brasil.
Sr. Vladimir França, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN, Brasil.
Sr. Thiago Marrara, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Sr. Wilson Levy Braga da Silva Neto, Universidade Nove de Julho, UNINOVE, Brasil.
-

A INCORPORAÇÃO DA TRANSVERSALIDADE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS ÀS MULHERES COMO DIRETRIZ PARA O EXERCÍCIO DA CIDADANIA

Maria Lucia Paula de Oliveira¹
Fábio Periandro de Almeida Hirsch²
Jailce Campos e Silva³

RESUMO: Este artigo traz uma reflexão acerca da importância de incorporar a transversalidade nas políticas públicas voltadas aos grupos minoritários, em especial às mulheres, com a adoção de mecanismos eficazes no estabelecimento de redes entre órgãos setoriais, entes federativos e sociedade para o enfrentamento das desigualdades sociais. Traz, também, uma análise sobre o “Programa Política para as Mulheres” previsto no Plano Plurianual Participativo do Estado da Bahia para o quadriênio 2020-2023, assim como a avaliação do seu desempenho e resultado feito pelo órgão público responsável. Para abordagem deste estudo, buscou-se a sua fundamentação em normativos nacionais e internacionais, assim como fontes doutrinárias, visando confirmar que o estabelecimento de rede para uma atuação coordenada e interdependente dos órgãos públicos é o mecanismo apropriado para o alcance dos objetivos propostos em cada política pública.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas públicas. Transversalidade. Desigualdade de gênero. Cidadania.

ABSTRACT: This article presents a reflection on the importance of incorporating transversality in public policies aimed at minority groups, especially women, with the adoption of effective mechanisms for establishing networks between sectoral bodies, federative entities and society to face social inequalities. It also brings an analysis of the “Political Program for Women” provided for in the Pluriannual Participatory Plan of the State of Bahia for the four-year period 2020-2023, as well as the evaluation of its performance and result made by the responsible public agency. To approach this study, we sought to base it on national and international regulations, as well as doctrinal sources, in order to confirm that the establishment of a network for coordinated and interdependent action by public bodies is the appropriate mechanism for achieving the objectives proposed in each public policy.

KEY WORDS: Public policy. Transversality. Gender inequality. Citizenship.

I. INTRODUÇÃO

Este estudo objetiva propor uma reflexão acerca da incorporação da transversalidade nas políticas públicas voltadas a grupos minoritários, em especial

¹ Doutorado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2006). Atualmente é professor adjunto da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e professor agregado da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Procuradora da Fazenda Nacional - Procuradoria da Fazenda Nacional no Rio de Janeiro.

² Doutor (2012) e Mestre (2007) em Direito Público, ambos com ênfase em Direito Constitucional, pela Universidade Federal da Bahia (PPGD-UFBA). integrante do Corpo Permanente do Programa de Pós Graduação em Direito (PPGD-UFBA) - 2021. Professor Associado de Direito Constitucional e Ciência Política da Universidade Federal da Bahia (UFBA), Adjunto de Direito Constitucional e Administrativo da Universidade do Estado da Bahia (UNEB) e de Pesquisa Orientada da Universidade Jorge Amado (UNIJORGE).

³ Mestranda em Direito pela Universidade Federal da Bahia - UFBA.

às mulheres, com a adoção de mecanismos eficazes no estabelecimento de redes entre órgãos setoriais, entes federativos e sociedade para o enfrentamento das desigualdades sociais.

Para alcançar o objetivo proposto, apresentam-se argumentos de alguns autores que abordam sobre a importância da adoção da transversalidade em todo o ciclo de formação das políticas públicas e o alcance de resultados positivos.

A pesquisa é baseada em fontes doutrinárias, normativas e em dados gerados pelos governos federal e estadual na condução de políticas públicas voltadas às mulheres.

Após este introito, aborda-se sobre a transversalidade e as políticas públicas, trazendo os seus conceitos, o papel do Estado na formação das políticas públicas e como a ausência da transversalidade nas políticas públicas tem contribuído para que os grupos minoritários enfrentem dificuldades para a incorporação de suas demandas na agenda pública.

Neste tópico, ainda se trata da atuação do governo federal para implementar políticas de igualdade de gênero e empoderamento de mulheres e meninas através da participação mútua das organizações públicas em todo o ciclo de políticas públicas.

Em seguida, analisam-se os mecanismos para adoção da transversalidade nas políticas públicas, em um sistema complexo de estruturas organizacionais, a partir do estabelecimento de redes para uma gestão compartilhada em razão da interdependência dos gestores públicos.

Após, é apresentada uma abordagem descritiva do “Programa Política para as Mulheres” no Plano Plurianual Participativo do Estado da Bahia para o quadriênio 2020-2023, na qual relata o desempenho e o resultado de uma de suas ações para a prevenção e o enfrentamento à violência contra as mulheres.

Por fim, são apresentadas as considerações finais sobre a importância de participação mútua multissetorial da Administração Pública para o combate às desigualdades de gênero, bem como as referências utilizadas para fundamentação deste Artigo.

II A TRANSVERSALIDADE E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

As sociedades são desiguais. Pode-se considerar que a desigualdade decorre da distinção de suas origens, as quais as levam a manifestar, também, de formas distintas em seu contexto geográfico e histórico, demandando do Estado uma agenda de políticas públicas voltada para grupos minoritários - mulheres, negros, pessoas com deficiência, crianças, adolescentes e jovens - em razão de sua condição social, econômica, de gênero, raça, etnia, orientação religiosa ou sexual.

Para a efetividade da concretização de direitos, exige-se maior eficácia no *modus operandi* do Estado, atuação que se dá através do instrumento denominado de políticas públicas, pois, segundo Gilberto Bercovici², “o papel político do Estado é central no processo de formação de políticas públicas [...]” e “O fundamento das políticas públicas está na necessidade de concretização dos direitos dos cidadãos através das prestações positivas do Estado [...]”.

Maria Paula Dallari Bucci³ considerou as políticas públicas o foco de interesse para o direito público, pois “Políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.

Contudo, assim como as sociedades são desiguais, também é desigual o alcance das políticas públicas, especialmente pelas minorias, pois historicamente são marcadas pela discriminação e negação da condição de sujeitos de direitos e “enfrentam dificuldades em ter suas demandas legitimamente incorporadas à agenda pública, tendo acesso a oportunidades reduzidas de inclusão e estando mais propícios a ter seus direitos violados”⁴.

Considerando os conceitos de política pública supracitados, assim como o conceito de política pública trazido por Celso Antônio Bandeira de Mello⁵, no sentido de que “política pública é um conjunto de atos unificados por um fio condutor que os une ao objetivo comum de empreender ou prosseguir um dado projeto

² BERCOVICI, Gilberto. Políticas públicas e o dirigismo constitucional. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE DIREITO CONSTITUCIONAL, 4, 2003. **Anais da Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**. Curitiba: Academia Brasileira de Direito Constitucional, 2003, v. 3. p. 173-174.

³ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 241.

⁴ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2009. v. 3. p. 781.

⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 843

governamental para o país”, pergunta-se: o que tem contribuído para que os grupos minoritários enfrentem dificuldades em ter suas demandas legitimamente incorporadas à agenda de políticas públicas?

Dentre as diversas causas da ineficiência do Estado no atendimento das demandas de grupos minoritários, está a ausência de incorporação da transversalidade nas políticas públicas voltadas para os grupos minoritários, em todo o seu ciclo, considerando ser a transversalidade uma ideia propulsora para o atendimento de suas demandas e seu exercício pleno da cidadania.

É importante o entendimento do conceito de transversalidade, pois está diretamente relacionado à atuação articulada e interdependente entre vários setores da Administração Pública para a tomada de decisão.

No campo das políticas públicas, o conceito aplicado à transversalidade 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”⁶.

Segundo Koldo Echebarria Ariznabarreta⁷, *La transversalidad puede aplicarse tanto en el interior de una misma organización, como entre diferentes organizaciones, atravesando sus fronteras por la base de la estructura para contribuir a la gestión conjunta de entornos compartidos.*

Nesse diapasão, aplicado às políticas para as minorias, a transversalidade 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”⁸ em uma gestão fundada no diálogo e na coordenação e compartilhamento de esforços mútuos.

Tratar de políticas públicas é voltar a atenção para um problema público que, segundo Leonardo Secchi⁹, “é a diferença entre a situação atual e uma situação

⁶ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Brasil em desenvolvimento:** Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2009. v. 3. p. 780.

⁷ ARIZNABARRETA ECHEBARRÍA, Koldo. **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. Buenos Aires, Argentina: nov. 2001. p. 7. Disponível em: https://fcp.uncuyo.edu.ar/upload/La_modernizacin_del_Estado_y_de_la_Gestin_Pblica.pdf. Acesso em: 8 jun. 2023.

⁸ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Brasil em desenvolvimento:** Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2009. v. 3. p. 780.

⁹ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. Cengage Learning, 2014. p. 7.

ideal possível para a realidade pública”. E para que um problema seja considerado público, “este deve ter implicações para uma quantidade ou qualidade notável de pessoas”.

A exemplo da atuação do governo federal, este estudo apresenta, especificamente, o Relatório de Auditoria¹⁰ referente à avaliação da preparação do governo federal para implementar o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS 5) da Agenda 2030 das Nações Unidas (ONU) com os demais objetivos da agenda concernentes ao alcance da igualdade de gênero e empoderamento de mulheres e meninas.

Segundo o relatório, o Tribunal de Contas da União (TCU) identificou diversos problemas enfrentados por mulheres e meninas no Brasil em relação à participação no mercado de trabalho, remuneração, violência, pobreza econômica, qualidade de vida, dentre outros notadamente transversais e multissetoriais, recomendando que:

64. Diante dos problemas cada vez mais transversais e multissetoriais, faz-se necessária, de acordo com o Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo (TCU, 2016), ‘uma abordagem integrada do governo (whole-of-government), que enfatiza uma estratégia comum, ao invés de permitir que cada ministério implemente sua agenda’, tendo por objetivo ‘maximizar os benefícios esperados pela sociedade, restaurar a confiança da sociedade no governo e conduzir a uma boa governança para a superação dos desafios’.

Em se tratando dos resultados nas políticas públicas, a participação mútua das organizações públicas é crucial para o alcance dos objetivos planejados, pois “Ao trabalharem em conjunto, as organizações públicas podem melhorar e sustentar abordagens colaborativas para atingir as metas estabelecidas”¹¹.

Contudo, a efetividade das políticas públicas não se alcança apenas por meio da atuação coordenada dos órgãos setoriais envolvidos. Segundo Leonardo Secchi¹², é necessário que todo o ciclo de políticas públicas reflita “a real dinâmica ou vida de uma política pública”, a fim de mitigar problemas como sobreposição,

¹⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 2.766/2019**. Brasília, 2019. p. 9. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/533520183.PROC/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuiid=9ff48330-3640-11ea-b9e0-a5e65e364462>. Acesso em: 10 jun. 2023.

¹¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: TCU, 2014. p. 56.

¹² SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. Cengage Learning, 2014. p. 33.

fragmentação e incoerência das políticas públicas ante a falta de ações coordenadas pelos diversos setores governamentais.

A Constituição Federal de 1988¹³, em seu preâmbulo, roga por uma “sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos”. Ainda no tocante ao enfrentamento dos fatores de desigualdade, determina, em seu art. 23, X, a competência comum da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal para a promoção de políticas públicas que combatam os fatores de desigualdades: “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”.

Segundo o Ministro Ayres Brito¹⁴, esta é a forma de concretização do valor constitucional da igualdade, pois “Não há outro modo de concretizar o valor constitucional da igualdade senão pelo decidido combate aos fatores reais de desigualdade”.

Fundamentada no respeito à dignidade da pessoa humana, a Constituição Federal estabelece normas para a garantia universal de direitos, em especial o direito fundamental à igualdade entre homens e mulheres no que diz respeito a direitos e obrigações.

Na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, promulgada pela Presidência da República Federativa do Brasil por meio do Decreto nº 14.377, de 13 de setembro de 2002¹⁵, os Estados-Partes relembram

que a discriminação contra a mulher viola os princípios da igualdade de direitos e do respeito da dignidade humana, dificulta a participação da mulher, nas mesmas condições que o homem, na vida política, social, econômica e cultural de seu país, constitui um obstáculo ao aumento do bem-estar da sociedade e da família e dificulta o pleno desenvolvimento das potencialidades da mulher para prestar serviço a seu país e à humanidade, [...].

¹³ BRASIL. **Constituição Federal 1988.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 11 jun. 2023.

¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Coletânea temática de jurisprudência: Direitos humanos** [recurso eletrônico]. Brasília: STF, Secretaria de Documentação, 2017. p. 143. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoTematica/anexo/CTJ_Direitos_Humanos.pdf. Acesso em: 11 jun. 2023.

¹⁵ BRASIL. **Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. Promulgada pelo Decreto nº 14.377, de 13 de setembro de 2002.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm. Acesso em: 13 jun. 2023.

Outrossim, o Artigo 15.1 da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher¹⁶ determina que “Os Estados-Partes reconhecerão à mulher a igualdade com o homem perante a lei”.

Neste sentido, é fundamental a observância pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da conexão entre normas internas e externas relativas à eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher, pois não se pode descuidar do entendimento de que o direito fundamental à igualdade entre gêneros é a materialização de direitos humanos pautada no princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento da norma constitucional em seu art. 1º, III.

III. MECANISMOS PARA ADOÇÃO DA TRANSVERSALIDADE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A transversalidade surge como diretriz das atividades multissetoriais do Estado a partir da formulação do Plano Plurianual, instrumento legal previsto no art. 165, I, CF, que estabelece diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública, a fim de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas.

Segundo Maria Paula Dallari Bucci¹⁷, “as prestações do Estado resultam da operação de um sistema extremamente complexo de estruturas organizacionais, recursos financeiros, figuras jurídicas cuja apreensão é a chave de uma política pública efetiva e bem-sucedida”.

Não se pode olvidar que a estrutura complexa da Administração Pública reflete uma atuação burocrática espelhada pela lógica departamentalizada em que se firma a gestão de órgãos públicos. Neste contexto, o desafio para a incorporação da transversalidade nas políticas públicas é o de estabelecer redes entre gestores e órgãos públicos, visando a uma gestão compartilhada conduzida pelo reconhecimento de interdependência entre si.

Em se tratando de transversalidade nas políticas públicas no governo federal, o termo tem sido utilizado “para designar tratamento de certos temas de forma oblíqua à divisão burocrático-departamental em ministérios, secretarias, institutos

¹⁶ BRASIL. **Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. Promulgada pelo Decreto nº 14.377, de 13 de setembro de 2002.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm. Acesso em: 13 jun. 2023.

¹⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas.** São Paulo: Saraiva, 2002. p. 249.

etc.”, conforme Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)¹⁸ em seu trabalho realizado nas três edições da série “Brasil: o estado de uma nação” cujas análises resultaram na publicação intitulada “Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas”, que tem como enfoque o papel e os limites da atuação do Estado brasileiro sobre o desenvolvimento do país por meio de diferentes iniciativas implementadas pelo governo a partir de 2003.

Para o IPEA¹⁹, o conceito de transversalidade “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”.

O conceito de transversalidade formulado pelo IPEA provoca a adoção de mecanismos que, aplicados a grupos específicos da população, a exemplo das políticas voltadas para as mulheres, objetiva “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”²⁰.

Do contrário, adverte Koldo Echebarria Ariznabarreta²¹ para o que ele chama de “princípio da especialização que guia a divisão do trabalho”, que *tiende a disgregar el tratamiento de los problemas, creando estructuras en extremo compartimentadas que tienen dificultad crecientes para obedecer a una lógica común*.

Notadamente a estrutura burocrático-departamental da Administração Pública centraliza as decisões. Uma estrutura hierárquica rígida dirige suas decisões ao topo da pirâmide, dificultando a coordenação horizontal (ministérios, secretarias) e vertical (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), assim como o diálogo e a tomada de decisões por todo o ciclo das políticas públicas cujo processo “organiza a

¹⁸ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Brasil em desenvolvimento:** Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2009. v. 3. p. 780.

¹⁹ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Brasil em desenvolvimento:** Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2009. v. 3. p. 780.

²⁰ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Brasil em desenvolvimento:** Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2009. v. 3. p. 780.

²¹ ARIZNABARRETA ECHEBARRÍA, Koldo. **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. Buenos Aires, Argentina: nov. 2001. p. 5. Disponível em: https://fcp.uncuyo.edu.ar/upload/La_modernizacin_del_Estado_y_de_la_Gestin_Pblica.pdf. Acesso em: 11 jun. 2023.

vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes”, segundo Leonardo Secchi²².

Ainda acerca da burocracia na Administração Pública, Koldo Echebarria Ariznabarreta²³ afirma que *La reacción burocrática ante esta disgregación, tan típica de las administraciones públicas, consiste en el reforzamiento de la centralización, elevando hacia arriba la toma de decisiones o imponiendo estándares de actuación a las unidades periféricas.*

Contudo, a atuação dos gestores públicos vai além da tomada de decisões. Perpassa por todo o ciclo de políticas públicas que inclui identificação do problema público, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, monitoramento e avaliação e extinção.

A mutualidade de esforços de agentes políticos, sociais e econômicos para o alcance da efetividade das políticas públicas é premente diante da necessidade de promoção da igualdade entre gêneros.

As ações coletivas são fundamentais em razão de que o contexto em que estão inseridas é marcado “por um conjunto de atores distintos, com preferências heterogêneas, com recursos de poder distintos e assimetricamente distribuídos, e que precisam resolver seus problemas de coordenação, cooperação e comunicação”, conforme asseveram Paulo Carlos Du Pin Calmon e Arthur Trindade Maranhão Costa²⁴.

É desafiador incorporar a transversalidade nas políticas públicas em uma estrutura complexa como a Administração Pública, embora se reconheça a necessidade de estabelecer redes para uma gestão compartilhada diante da interdependência dos gestores públicos.

A transversalidade nas políticas públicas, em especial aquelas direcionadas às minorias, “implica desenho institucional que favoreça relações menos marcadas pela hierarquia e pela centralização e mais aderentes a modelos de gestão lateral,

²² SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** Cengage Learning, 2014. p. 33.

²³ ARIZNABARRETA ECHEBARRÍA, Koldo. **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. Buenos Aires, Argentina: nov. 2001. p. 5. Disponível em: https://fcp.uncuyo.edu.ar/upload/La_modernizacin_del_Estado_y_de_la_Gestin_Pblica.pdf. Acesso em: 11 jun. 2023.

²⁴ CALMON, Paulo Carlos Du Pin; COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **Redes e Governança das Políticas Públicas.** Brasília: UnB/CEAG, 2013. p. 11. Disponível em: <http://site.ceag.unb.br/ceagarquivos/public/arquivos/biblioteca/9e1b02274c1650841d8b135d3e204227.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2023.

nos quais os atores se reúnem com o interesse de cooperar para o alcance de objetivo comum”²⁵.

Este cenário um tanto antagônico requer, para uma eficaz adoção da transversalidade nas políticas públicas, mecanismo de sensibilização e capacitação dos gestores públicos capaz de romper uma cultura solitária que impossibilita o reconhecimento de interdependência entre si.

IV. UMA ABORDAGEM DESCRITIVA DO “PROGRAMA POLÍTICA PARA AS MULHERES” NO PLANO PLURIANUAL PARTICIPATIVO DO ESTADO DA BAHIA PARA O QUADRIÊNIO 2020-2023

O Plano Plurianual Participativo (PPA) do Estado da Bahia foi instituído, primeiramente, através da Lei nº 8.885, de 17 de novembro de 2003, para o quadriênio 2004-2007²⁶, com o intuito de definir as ações do governo, tendo a participação da sociedade e dos diversos setores governamentais na formulação de proposições, a fim de construir um futuro melhor para a população baiana. Assim ocorreu nos quadriênios seguintes, até o atual quadriênio 2020-2023, em conformidade com o art. 159, inciso I do *caput* e §1º da Constituição da Bahia²⁷ e art.165, inciso I do *caput* e §1º da Constituição Federal.

Impende destacar que o PPA representa a organização sistemática do planejamento do Estado e a compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A participação de todos os setores do governo em parceria com a sociedade define o seu caráter democrático no planejamento das ações voltadas às políticas públicas.

A principal característica do PPA Participativo, em especial o da Bahia, é que “busca integrar diferentes espaços de participação e diferentes formas de gerar

²⁵ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Brasil em desenvolvimento:** Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2009. v. 3. p. 666.

²⁶ BAHIA. **Lei nº 8.885 de 17 de novembro de 2003. Institui o Plano Plurianual da Administração Pública Estadual para o período de 2004-2007 e dá outras providências.** Disponível em: https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/01_Lei.pdf. Acesso em: 5 jul. 2023.

²⁷ BAHIA. **Constituição do Estado da Bahia de 05 de outubro de 1989.** Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/constituicao-do-estado-da-bahia-de-05-de-outubro-de-1989>. Acesso em: 5 jul. 2023.

propostas”, além de “demonstrar um esforço de incluir as demandas sociais no conteúdo do plano”, segundo Lucas Alves Amaral²⁸.

Assim, a participação da sociedade, através da Escuta Social, tem contribuído para a definição das políticas públicas no Estado, permitindo uma percepção mais ampla das demandas sociais e das dificuldades em planejar e gerir os programas governamentais.

No tocante ao PPA 2020-2023, foi instituído pela Lei nº 14.172, de 06 de novembro de 2019²⁹, “com a finalidade de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas, convergir a ação governamental, assegurando a intersectorialidade, orientar a definição de prioridades e ampliar as condições para o desenvolvimento sustentável”.

Neste estudo, destaca-se o “Programa Política para as Mulheres” em razão de considerar a perspectiva de gênero como uma referência para a formulação de políticas públicas em uma sociedade historicamente desigual.

O “Programa Políticas para as Mulheres” estabelecido no PPA 2020-2023³⁰ propõe em sua ementa:

Promover políticas públicas integradas visando as transformações socioeconômicas e culturais para a superação das desigualdades de gênero, sobretudo em duas frentes principais: autonomia social, protagonismo com tomada de decisão e econômica, com ênfase na equidade e inclusão socioproductiva das mulheres urbanas e rurais; e prevenção e enfrentamento à violência contra as mulheres urbanas e rurais. Baseado nestes aspectos, conferir destacada atenção à saúde, à educação, à justiça, à segurança pública, à geração de trabalho e renda e à assistência social, além de garantir comunicação social que proporcione a reflexão sobre as problemáticas vivenciadas em decorrência da posição social das mulheres em intersecção com as questões de raça/etnia, classe, geração, condição física, identidade e orientação afetivo-sexual.

Percebe-se, no descritivo da ementa, a presença de mecanismos para adoção da transversalidade nas políticas públicas na propositura de uma atuação articulada e interdependente de setores como saúde, educação, justiça, segurança

²⁸ AMARAL, L. A. **Participação social e conteúdo estratégico nos PPAs estaduais**. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1998). p. 20.

²⁹ BAHIA. **Lei nº 14.172 de 06 de novembro de 2019. Institui o Plano Plurianual Participativo - PPA do Estado da Bahia para o quadriênio 2020-2023**. Disponível em: https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/Lei_14172_Lei_PPA_Alterada.pdf. Acesso em: 5 jul. 2023.

³⁰ BAHIA. Secretaria do Planejamento (SEPLAN). **Planejamento Plurianual. Programas – Poder Executivo**. Disponível em: https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/03PPA_2020-2023_Publicado-PROGRAMAS_PODER_EXECUTIVO.pdf. Acesso em: 5 jul. 2023.

pública, trabalho e renda, assistência social e comunicação social com o intuito de promover transformações sociais, econômicas e culturais para superar as desigualdades de gênero.

Contudo, o quadro avaliativo geral da execução do programa nos Anos I, II e III mostrou-se deficitário. No Ano I (2020), a execução orçamentário-financeira foi de 27,4%; a execução orçamentária das transferências voluntárias foi de 22% e a execução dos programas financiados com recursos captados foi de 9,3%, assim o desempenho do Programa foi classificado como “Altamente Deficiente”; no Ano II (2021), respectivamente, os percentuais foram de 45,7%, 23% e 27,16% e o desempenho do Programa foi classificado como “Deficiente”; no Ano III (2022), respectivamente, os percentuais foram de 49,4%, 44,42% e 37,8% e o desempenho do Programa foi classificado como “Deficiente”³¹.

Apesar do desempenho deficitário do Programa como um todo, merece destaque a meta “Ampliar número de mulheres atendidas por meio das ações de prevenção e enfrentamento à violência”, que integra iniciativas da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) com iniciativas transversais do governo, sendo esta meta a segunda frente estabelecida na ementa do Programa acima referendada.

Para a superação da supracitada meta, a SPM utilizou de medidas como a disponibilidade do aplicativo “Zap Respeita as Mina” e do “serviço itinerante das unidades móveis”, que viabilizaram a ampliação do número de atendimentos em relação à pretensão, além do aporte financeiro ³², conduzindo-as, a partir do atendimento, para serviços especializados que compõem a rede de enfrentamento à violência contra as mulheres.

Em relação a esta meta, pode-se afirmar que a rede voltada para o enfrentamento à violência contra a mulher, consoante assevera Leonardo Secchi³³, “é uma estrutura de interações, predominantemente informais, entre atores públicos e privados envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas”,

³¹ BAHIA. Secretaria do Planejamento (SEPLAN). **Relatório de Execução do PPA**. Disponível em: <https://www.seplan.ba.gov.br/monitoramento-e-avaliacao/relatorio-de-execucao-do-ppa/>. Acesso em: 5 jul. 2023.

³² BAHIA. Secretaria do Planejamento (SEPLAN). **Relatório de Avaliação de Desempenho do PPA 2020-2023**. p. 35. Disponível em: https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/Relatorio-de-Avaliacao-Geral_v8_11_04_2023.pdf. Acesso em: 5 jul. 2023.

³³ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. Cengage Learning, 2014. p. 96.

constituída de atores que “possuem interesses distintos, mas interdependentes, e tentam resolver problemas coletivos de uma maneira não hierárquica”.

Assim, uma breve análise dos resultados alcançados pelo “Programa Política para as Mulheres” do PPA Participativo 2020-2023 da Bahia permite verificar que é possível mitigar as desigualdades sociais, em especial as desigualdades de gênero, com a participação da Administração Pública e da sociedade na formulação, implementação e execução das políticas públicas.

A atuação de todos os atores envolvidos está fundada não somente no crescimento econômico sustentável, mas, também, no aperfeiçoamento das políticas públicas direcionadas ao exercício pleno da cidadania.

Vale ressaltar que a boa administração pública, ladeada pela participação social, é necessária para a efetividade de direitos fundamentais.

Para Maria Paula Dallari Bucci et al³⁴,

a participação serve justamente para romper com o distanciamento entre a sociedade e a Administração, aproximando-a dos conflitos sociais e políticos e proporcionando aos administrados uma gestão responsiva, dinâmica, atenta à pluralidade dos interesses sociais, com vistas voltadas à efetivação dos direitos fundamentais, fator essencial para a eficiência das atividades de bem-estar que devem ser conduzidas pela Administração e para sua legitimidade, tanto em função da adesão racional da sociedade a um conjunto de medidas concretas, políticas ou programas que esta ajudou a formular, decidir e muitas vezes a executar, como em razão da eficiência dessa atuação conjunta.

A escuta social na formulação do PPA Participativo da Bahia é um instrumento capaz de aproximar a Administração Pública e a sociedade para a definição das políticas públicas, fortalecendo, assim, o diálogo entre toda a estrutura estatal e a sociedade civil organizada.

1 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A obtenção de resultados satisfatórios na implementação de políticas públicas exige que os setores da Administração Pública atuem conjuntamente e de forma articulada e coordenada para a mitigação das desigualdades sociais, em especial a desigualdade de gênero.

³⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari et al. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 169.

Reconhece-se que a integração de políticas públicas, capaz de envolver a coordenação em níveis horizontal e vertical no âmbito da Administração Pública, possibilita a gestão de programas e projetos transversais, transcendendo os limites de uma política ou de uma organização específicas.

No Estado Constitucional, a eficiência na condução das políticas públicas, em todo o seu ciclo, é imprescindível para a efetividade dos direitos fundamentais, visando assegurar o mínimo existencial baseado na dignidade da pessoa humana.

Todavia, a condução das políticas públicas pelos atores envolvidos, sejam planejadores, gestores ou executores, é passível de falhas, o que requer uma constância no seu monitoramento e avaliação, visando analisar o desempenho e mensurar os resultados atingidos e, por conseguinte, gerar insumos para o processo decisório contínuo como estratégia para a sua evolução.

Vale ressaltar que o ciclo de formação das políticas públicas pressupõe um encadeamento de ações em que um problema público é identificado e incluído na agenda pública, os atores governamentais formulam as soluções, planejam a execução, implementam a política pública e, por fim, avaliam-na para que possam impulsionar o crescimento econômico sustentável e a inclusão social, haja vista as crescentes demandas individuais, difusas e coletivas por uma sociedade mais igualitária a partir da redescoberta da cidadania e da conscientização dos próprios direitos pós redemocratização do Brasil.

REFERÊNCIAS

AMARAL, L. A. **Participação social e conteúdo estratégico nos PPAs estaduais**. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1998).

ARIZNABARRETA ECHEBARRÍA, Koldo. **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. Buenos Aires, Argentina: nov. 2001. Disponível em: https://fcp.uncuyo.edu.ar/upload/La_modernizacion_del_Estado_y_de_la_Gestin_Pblica.pdf. Acesso em: 8 jun. 2023.

BAHIA. **Lei nº 14.172 de 06 de novembro de 2019. Institui o Plano Plurianual Participativo - PPA do Estado da Bahia para o quadriênio 2020-2023**. Disponível em: https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/Lei_14172_Lei_PPA_Alterada.pdf. Acesso em: 5 jul. 2023.

_____. **Lei nº 8.885 de 17 de novembro de 2003. Institui o Plano Plurianual da Administração Pública Estadual para o período de 2004-2007 e dá**

outras providências. Disponível em: https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/01_Lei.pdf. Acesso em: 5 jul. 2023.

_____. **Constituição do Estado da Bahia de 05 de outubro de 1989.** Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/constituicao-do-estado-da-bahia-de-05-de-outubro-de-1989>. Acesso em: 5 jul. 2023.

_____. Secretaria do Planejamento (SEPLAN). **Relatório de Execução do PPA.** Disponível em: <https://www.seplan.ba.gov.br/monitoramento-e-avaliacao/relatorio-de-execucao-do-ppa/>. Acesso em: 5 jul. 2023.

_____. Secretaria do Planejamento (SEPLAN). **Relatório de Avaliação de Desempenho do PPA 2020-2023.** Disponível em: https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/Relatorio-de-Avaliacao-Geral_v8_11_04_2023.pdf. Acesso em: 5 jul. 2023.

_____. Secretaria do Planejamento (SEPLAN). **Planejamento Plurianual. Programas – Poder Executivo.** Disponível em: https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/03PPA_2020-2023_Publicado-PROGRAMAS_PODER_EXECUTIVO.pdf. Acesso em: 5 jul. 2023.

BERCOVICI, Gilberto. Políticas públicas e o dirigismo constitucional. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE DIREITO CONSTITUCIONAL, 4, 2003. **Anais da Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional.** Curitiba: Academia Brasileira de Direito Constitucional, 2003, v. 3.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 2.766/2019.** Brasília, 2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/533520183.PROC/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuiid=9ff48330-3640-11ea-b9e0-a5e65e364462>. Acesso em: 10 jun. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). **Coletânea temática de jurisprudência: Direitos humanos [recurso eletrônico].** Brasília: STF, Secretaria de Documentação, 2017. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoTematica/anexo/CTJ_Direitos_Humanos.pdf. Acesso em: 11 jun. 2023.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas.** Brasília: TCU, 2014.

_____. **Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher.** Promulgada pelo Decreto nº 14.377, de 13 de setembro de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm. Acesso em: 13 jun. 2023.

_____. **Constituição Federal 1988.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 11 jun. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari et al. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CALMON, Paulo Carlos Du Pin; COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **Redes e Governança das Políticas Públicas**. Brasília: UnB/CEAG, 2013. Disponível em: <http://site.ceag.unb.br/ceagarquivos/public/arquivos/biblioteca/9e1b02274c1650841d8b135d3e204227.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2009. v. 3.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. Cengage Learning, 2014.