VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

Copyright © 2025 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU – São Paulo
Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Fernando Passos – UNIARA - São Paulo
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia
Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal
Comunicação:
Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM – São Paulo
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará
Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI – Santa Catarina
Educação Jurídica
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello – UFMS – MS
Eventos:
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo
Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina
Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG
Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direitos sociais e políticas públicas II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Daniele Silva Fontoura de Barcellos; Eloy Pereira Lemos Junior; Joice Graciele Nielsson. – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5274-149-3
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Direito Governança e Políticas de Inclusão

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. VIII Encontro Virtual do CONPEDI (2; 2025; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

Apresentação

O Grupo de Trabalho “Direitos Sociais e Políticas Públicas II” apresenta, no VIII Encontro Virtual do CONPEDI, um conjunto robusto e plural de reflexões sobre os desafios contemporâneos da efetivação dos direitos fundamentais no Brasil, especialmente à luz da atuação estatal e da construção democrática de políticas públicas.

Os trabalhos aqui reunidos abordam temas de enorme relevância para a consolidação de uma sociedade mais justa, equânime e inclusiva. Entre os eixos explorados, destacam-se o direito à alimentação, à saúde, ao saneamento básico, à educação, à segurança pública e ao trabalho digno, com especial atenção aos grupos historicamente vulnerabilizados, como mulheres negras, pessoas com deficiência, população em situação de rua, idosos e pessoas com transtorno do espectro autista (TEA).

A discussão sobre as políticas públicas ganha densidade ao dialogar com importantes marcos teóricos, como a teoria das capacidades de Amartya Sen, as categorias de biopolítica e necropolítica, os fundamentos da justiça como equidade, além de reflexões críticas sobre o federalismo cooperativo, a judicialização de direitos, o financiamento estatal e os impactos da omissão administrativa diante de tragédias socioambientais, como o desastre de Brumadinho.

Esta coletânea evidencia, ainda, a importância de se considerar a interseccionalidade, a equidade de gênero e a inclusão como pilares para o desenho e a implementação de políticas públicas que não apenas reconheçam a diversidade da população brasileira, mas também enfrentem com coragem e responsabilidade as profundas desigualdades que a estruturam.

Daniela Silva Fontoura de Barcellos (Universidade Federal do Rio de Janeiro)

Eloy Pereira Lemos Junior (Universidade de Itaúna – UIT)

Joice Graciele Nielsson (Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul)

DESENHO INSTITUCIONAL, EQUIDADE DE GÊNERO E POLÍTICAS PÚBLICAS: A APLICAÇÃO DA RESERVA DE COTAS NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

INSTITUTIONAL DESIGN, GENDER EQUITY, AND PUBLIC POLICIES: THE IMPLEMENTATION OF QUOTAS IN PUBLIC PROCUREMENT

Elíude da Silva Lima [1]

Resumo

O presente artigo busca desenvolver uma análise acerca das ações afirmativas trazidas pela Lei Federal nº 14.133/2021, no artigo 25, § 9°, como instrumento de política pública para a materialização no enfrentamento à desigualdade de gênero, de forma a proporcionar um caráter para além dos interesses secundários da Administração Pública, tornando o papel das licitações públicas mais inclusivo e com uma visão de sustentabilidade holística, quando do momento de sua execução contratual, com base no princípio constitucional da igualdade. O problema público formulado se traduz na seguinte questão: como a reserva de percentual, prevista no artigo 25, §9°, da Lei n°. 14.133/2021, pode ser um instrumento de política pública para o (re) acesso ao mercado de trabalho da mulher em situação de violência doméstica? Dada a importância da reserva de percentual mínimo nas contratações públicas de mulheres em situação de violência doméstica como instrumento de fomento às políticas públicas de (re) inserção no mercado de trabalho, a sua implementação mostra-se fundamental para a promoção da autonomia econômica e para a proteção das mulheres em situação de vulnerabilidade, além de contribuir para o desenvolvimento de uma sociedade democrática de direito. A especificidade desta ação afirmativa também se revela em consonância aos demais compromissos normativos que visam assegurar a concretização dos direitos fundamentais, pois ao estabelecer a reserva nas contratações públicas, o Estado, através de arranjos sociais formais e informais, assume a responsabilidade na condução de empregabilidade para esse grupo de mulheres.

Palavras-chave: Desenho institucional, Equidade de gênero, Políticas públicas, Ações

following question: How can the reserved percentage, provided for in article 25, §9°, of Law n°. 14.133/2021, serve as a public policy instrument for the (re)entry of women in situations of domestic violence into the labor market? Given the importance of the minimum percentage reserve in public procurement for women in situations of domestic violence as a tool to foster public policies for (re)entry into the labor market, its implementation is fundamental for promoting economic autonomy and protecting women in vulnerable situations. Furthermore, it contributes to the development of a democratic society governed by the rule of law. The specificity of this affirmative action aligns with other normative commitments aimed at ensuring the realization of fundamental rights, as by establishing the reserve in public procurement, the State, through formal and informal social arrangements, assumes the responsibility of facilitating labor opportunities for this group of women.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Institutional design, Gender equity, Public policies, Affirmative action, Public procurement

1 INTRODUÇÃO

A violência doméstica é frequentemente perpetuada pela dependência econômica das mulheres em relação aos seus agressores, razão pela qual a ausência de uma autonomia profissional e financeira potencializam e impedem que o ciclo de violência possa ser rompido, permitindo, portanto, a sustentação do estado de múltiplas vulnerabilidades.

A criação das primeiras políticas públicas com vinculação de gênero ocorreu um pouco antes da Constituição de 1988, com a formação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) em 1985, para promover políticas que visassem eliminar a discriminação contra a mulher e assegurar sua participação nas atividades políticas, econômicas e culturais do país (BRASIL, 2021).

Porém, o exemplo paradigmático, de contexto de violência doméstica, é o da brasileira Maria da Penha Fernandes, que deu origem a Lei Maria da Penha, Lei n° 11.340, de 7 de agosto de 2006, após ela se tornar paraplégica, vítima de arma de fogo em 1983, então disparada por seu marido, mesmo após diversos pedidos de proteção para as instituições com a finalidade de cessar a violência e a perseguição deliberadamente vivida em seu ambiente doméstico.

Nesse sentido, políticas públicas de fomento econômico, que busquem instrumentalizar e concretizar a (re) inserção de mulheres em situação de violência doméstica no mercado de trabalho, devem ser objeto de uma sociedade com o compromisso de sustentabilidade e coesão social, a fim de que seja possível proporciona-lhes a necessária autonomia individual, bem como sua participação nos espaços sociais.

Cabe destacar que o Brasil é signatário de convenções internacionais, como a Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres (CEDAW) e a Convenção de Belém do Pará (Decreto nº 1.973/1996), que obrigam o Estado Brasileiro a adotar políticas para eliminar a discriminação e promover a igualdade de gênero.

Assim, a equidade de gênero nas políticas públicas tem sido uma prioridade crescente nas agendas governamentais, o que demostra a responsabilidade do Estado Brasileiro no enfrentamento das desigualdades estruturais que afetam mulheres em diversas posições sociais, bem como o seu compromisso no cumprimento de diversos diplomas legais tanto em âmbito nacional quanto internacional que levantam a necessidade do estabelecimento de políticas públicas em tratar esta questão central, tal como a Agenda 30 em seu Objetivo 5 para o Desenvolvimento Sustentável no Brasil (ODS 5).

A trajetória brasileira, na instituição de ação afirmativa como instrumento de políticas públicas, já teve diversos cenários e, recentemente passou a ser estruturado, no âmbito do

governo federal, pelo Programa Federal de Ações Afirmativas (PFAA) com uma abordagem estratégica de promover direitos e a equiparação de oportunidades que possam atender às pessoas negras, quilombolas, indígenas, pessoas com deficiência e mulheres (BRASIL, 2023).

Com esse viés, é importante a compreensão de uma política de gênero, que pode ser conceituada, de forma objetiva, como o conjunto de técnicas e políticas públicas que visam articular a igualdade entre os gêneros, buscando reprimir as desigualdades sociais e estruturais que afetam principalmente mulheres e outros grupos em vulnerabilidade.

Isto posto, o que se pretende com a utilização das ações afirmativas é a criação de condições para que o máximo de pessoas, principalmente as sujeitas à marginalidade social, tenham oportunidades e direitos iguais em uma sociedade, na tentativa de reconhecer e corrigir as distorções, tal como as baseadas no gênero.

Assim, Hochman, Arretche e Marques (2007, p. 15) salientam que essa forma "mais inclusiva" de participação social pode conduzir a uma agenda de pesquisa que busque, "interpretar as políticas estatais sob a ótica de seu potencial de transformação da cultura política e das relações entre o Estado e os cidadãos"

Nessa linha, a Lei nº 14.133/2021, que instituiu a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos no Brasil, inovou ao estabelecer a reserva de um percentual mínimo de vagas para mulheres em situação de violência e vulnerabilidade, especialmente aquelas vítimas de violência doméstica, nas contratações públicas.

Ao analisarmos esse dispositivo, é possível observa que o legislador ordinário buscou oportunizar a execução de políticas públicas oriundas de uma ação diretamente promovida pela Administração Pública, de forma a trabalhar esta questão pública não somente pela via indutiva do mercado, mas através de uma escolha política de estabelecer ações públicas com capacidade coercitiva dentro das contratações públicas, a fim de proteger essas mulheres, bem como criar oportunidades reais para sua empregabilidade, viabilizando um caminho para sua autonomia econômica e social.

Assim se objetiva, de maneira concreta, trabalhar justamente as iniquidades sociais que afetam esse grupo em específico, buscando o compromisso do Estado em estabelecer políticas públicas que visem trazer dignidade e autodeterminação a essas mulheres e, consequentemente, expectativas da possibilidade de enxergar um futuro mais promissor.

Para isso, a forma como o procedimento licitatório precisará ser elaborado se mostra fundamental desde a sua formulação, da escolha do modelo de implementação, dos mecanismos

de fiscalização e a avaliação para que alcance o seu objetivo como instrumento na viabilidade de promover e amparar as mulheres em situação de vulnerabilidade.

Para melhor orientação do leitor, mostra-se adequado esclarecer que as ações afirmativas podem ser uma vertente pública ou privada na busca por mecanismos que visem o acesso de grupos socialmente vulneráveis ou subrepresentados em determinados espaços sociais, como no mercado de trabalho, em instituições de ensino ou em processos eleitorais. Segundo o Decreto Federal n° 11.785/2023, que instituiu o PFAA, "são consideradas ações afirmativas os programas e as medidas adotadas pelo Poder Público para corrigir as desigualdades e promover a equidade e os direitos de grupos sociais historicamente discriminados ".

A partir dessa breve contextualização, é possível verificar a complexidade do tema, razão pela qual a implementação de medidas de correção, ultrapassam a mera promulgação de uma lei e, portanto, a efetividade da reserva de cotas depende da forma como a sua implementação será desenhada e articulada à capacidade das instituições em traduzir o arcabouço legal em práticas concretas e acessíveis a este grupo.

No tocante ao diálogo e a abordagem na construção de políticas públicas, há necessidade de se compreender como será efetivada a atuação do Estado, entre as diferentes esferas do governo, organização da sociedade civil e o setor privado, no desenvolvimento de políticas necessárias e engajadas na coordenação da implementação dessa política pública, principalmente quanto à interação entre os entes federativos para compreender os desafios e as oportunidades que cercam a aplicação do artigo 25, § 9°, da Lei nº 14.133/2021.

Assim, um arranjo institucional que favoreça a cooperação e a transparência pode ser determinante para superar as barreiras que impedem a implementação eficaz das políticas de cotas, como a falta de informação ou a resistência por parte de alguns setores e que pode, inclusive, minar o principal objetivo de qualquer política pública, qual seja, a de ser a eficiência, legítima e com credibilidade suficiente para realizar transformações socias.

Por arranjos institucionais, conforme Gomides e Pires (2012, p.25-30 apud Loureiro; Macário; Guerra, p. 1533, 2015), entende-se o conjunto de regras, organizações e processos que definem a forma como se coordenam os atores e os interesses em pauta em uma determinada política pública.

Contudo, a análise crítica do desenho institucional também deve reconhecer as limitações inerentes ao sistema atual, pois a estrutura institucional pode reproduzir e acentuar

as desigualdades que a política busca solucionar, seja através de burocracia excessiva, pela escassez de recursos ou resistência interna à mudança.

Portanto, a aplicação da Lei nº 14.133/2021, nas contratações públicas, deve ser vista não apenas como uma questão meramente técnica, mas como um processo político e social que demanda mudança na forma como as políticas públicas são idealizadas e implementadas, com a finalidade de criar políticas mais inclusivas.

Com isso, utilizar-se-á, para o presente artigo, a metodologia da dialética pelo uso de fontes bibliográficas, com o apoio da doutrina pátria e estrangeira com a abordagem das principais autoridades na matéria, além da legislação e jurisprudência correlatas quando se mostrarem necessárias.

2 DESAFIOS NA ESTRUTURA E IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GÊNERO COMO PROMOÇÃO DA EQUIDADE SOCIAL

A Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará, 1994) define a violência contra a mulher como um ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera privada, que pode ser oriunda dentro do âmbito da familiar, da unidade doméstica ou de qualquer relação interpessoal, quer o agressor compartilhe, tenha compartilhado ou não a sua residência, incluindo-se, entre outras formas, o estupro, maus-tratos e abuso sexual que podem ocorrer, ainda que no local de trabalho, bem como em instituições educacionais, de serviços de saúde e perpetrada ou tolerada pelo Estado ou seus agentes, onde quer que ocorra (BRASIL, 1996).

Dada as múltiplas possibilidades de sua manifestação, políticas públicas que percebam a equidade de gênero como um processo político de democratização amplia o compromisso de um Estado na legitimação da força feminina, visando justamente a concretização do princípio constitucional da igualdade, introduzido com a sua institucionalização a partir da Constituição de 1988.

Destaca-se que a articulação de políticas públicas com a perspectiva de gênero é recente e denuncia o fato de elas não serem neutras no que diz respeito à condição de gênero e aos impactos diferenciados que ocasionam em homens e mulheres (BANDEIRA; ALMEIDA, 2004).

Por outro lado, uma sociedade que não busca estabelecer políticas que visam inibir o tratamento de subjugação do gênero feminino, necessitará de uma mudança de paradigma, conjugada de maior atuação do Poder Judiciário na aplicação das leis como forma de minimizar as disparidades entre as relações sociais.

Por esta razão, a efetiva implementação dessas políticas, como qualquer outra, enfrentar limitações e necessita de uma estrutura organizacional específica e adequada, que inclua tanto o seu arcabouço legal, seus mecanismos de governança, bem como a necessidade de um sistema próprio de controle.

Assim, pode-se afirmar que "um programa de ação governamental é uma combinação específica de leis, destinação de recursos financeiros, administrativos e humanos para a realização de objetivos mais ou menos definidos com clareza" (Rose, Davies, 1994, p. 54 apud Lascoumes; Le Galès, 2012, p.42).

Posto isto, o desenho institucional das políticas de equidade de gênero também deve considerar a articulação transversal entre os diferentes níveis de governo, bem como a integração intersetorial de políticas públicas em diversas áreas, como saúde, educação, trabalho e segurança. Já que a fragmentação e a falta de coordenação entre essas políticas podem comprometer sua eficácia, resultando em impactos limitados para a redução das desigualdades de gênero.

Em outras palavras, a intersetorialidade pode ser compreendida como uma forma de integrar diferentes setores para que, conjuntamente, solucionem problemas complexos e multicausais (JUNQUEIRA, 1997; INOJOSA, 2001). Essa integração pode envolver arranjos formais ou informais e, ainda, colaboração e coordenação (hierárquica e não hierárquica). Nesse sentido, a criação de órgãos especializados, como secretarias e conselhos de direitos das mulheres, é fundamental para a coordenação e o monitoramento dessas políticas.

Tem-se por transversalidade o arranjo das políticas com a condução articulada em todas as áreas governamentais, de forma que a perspectiva de gênero seja considerada em todas as etapas do processo político, desde a formulação até a avaliação, com a finalidade de garantir espaço público onde homens e mulheres possam influir com igual perspectiva em processos de tomada de decisão.

Nessa perspectiva, a transversalidade pressupõe o desenvolvimento de condições institucionais para a sua efetivação, por meio da criação e implantação de instâncias e mecanismos de gestão da transversalidade e de participação e controle social (MARCONDES; FARAH, 2021).

Segue-se então, que a transversalidade pode mensurar as políticas de equidade de gênero de forma a evitar que este problema público se apoie em questões isoladas ou secundárias, o que pode, inclusive colaborar para uma análise distorcida do real problema político e de sua mensuração.

Com essa lógica, a efetividade da transversalidade depende da existência de mecanismos institucionais que possam assegurar a incorporação da perspectiva de gênero com a capacidade de influenciar medidas reais para atender o cerne do problema, o que pode exigir a formação de comitês interministeriais, a designação de pontos focais de gênero em cada ministério – como as casas de apoio à mulher - e a criação de indicadores específicos para monitorar o progresso das políticas de equidade de gênero.

Outro aspecto crítico do desenho institucional é a participação social. A inclusão de movimentos sociais e organizações da sociedade civil no processo de formulação e implementação de políticas públicas de equidade de gênero se faz basilar para garantir que as políticas atendam às necessidades reais das mulheres e outros grupos marginalizados. A experiência brasileira com o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) ilustra como a participação social pode fortalecer a implementação dessas políticas, garantindo maior legitimidade e eficácia (BRASIL, 2013).

Desse modo, a análise do desenho institucional das políticas públicas de equidade de gênero pode revelar a necessidade de uma maior conjuntura articulada de forma diferenciada para que se possa atender as reais necessidades desse público em específico, vez que se trata de um processo complexo que envolve múltiplos atores e níveis de governança.

Para os neoinstitucionalistas March e Olsen (1996, p. 249 apud SECCHI, 2012, p. 63), os atores políticos agem e se organizam de acordo com as regras práticas que são socialmente aceitas, e a ação de indivíduos e grupos acontece dentro desses significados e práticas compartilhadas, os quais podem ser chamados instituições e identidades.

Dentro dessa perspectiva, o Poder Público ao gerir a implementação de uma ação governamental não se limitará às interações das estruturas formais e informais das instituições, mas também a entraves culturais, sociais, financeiros, ou seja, de múltiplas resistências, o que requer uma visão holística para que o seu estudo seja desenvolvido abordando as nuances necessárias ao problema público.

Por conseguinte, a reserva de vagas nas contratações públicas pode servir como um modelo inspirador para o setor privado e para outras instituições públicas, incentivando uma

responsabilidade compartilhada na promoção da equidade de gênero e na proteção das mulheres em situação de violência.

3 A RESERVA DE COTAS COMO FERRAMENTA DE INCLUSÃO E SEUS IMPACTOS NA AUTONOMIA ECONÔMICA DAS MULHERES

No Brasil, a reserva de cotas é uma ferramenta amplamente utilizada para a promoção da igualdade de oportunidades em diferentes setores, como a educação, o mercado de trabalho e processos eleitorais. Neste contexto, a reserva de cotas voltada para mulheres em situação de vulnerabilidade, como as vítimas de violência doméstica, estabelecida nas contratações públicas, ganha destaque como mecanismo específico no fortalecimento da autonomia econômica feminina.

Essa política, mostra-se, em boa medida, como positiva e alinhada em tentar criar formas de empregabilidade formal, o que pode, inclusive, contribuir para o aumento da participação feminina no mercado de trabalho, pois pesquisa de 2019, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apontou mulheres com 15 anos ou mais com 54% de participação em empregos, em comparação aos 73,7%, ocupados por homens, evidenciando uma expressiva diferença de quase 20%.

Outra percepção evidenciada pela pesquisa foi a disparidade salarial, vez que as mulheres receberam 77,7% do salário dos homens em 2019, sendo ainda mais elevada em cargos de maior rendimento, como diretores e gerentes e, dentro deste grupo, as mulheres ganharam apenas 61,9% do rendimento dos homens.

E por isso, é importante destacar que estudos indicam que a inserção de mulheres em setores tradicionalmente dominados por homens contribui para a mudança de estereótipos de gênero e uma virada de paradigma na promoção da igualdade de gênero no ambiente de trabalho.

Assim, ações afirmativas são mecanismos de resposta às desigualdades sociais multifatoriais que limitam o acesso de determinados grupos a oportunidade de promover uma vida com dignidade, principalmente com a finalidade de criar maior abertura na concretização dos direitos fundamentais.

Dessa forma, pode-se compreender a reserva de vagas nos contratos públicos para mulheres vítimas de violência doméstica, conforme previsto na Lei nº 14.133/2021, como uma

tentativa de corrigir desequilíbrios estruturais que mantêm essas mulheres em ciclos de pobreza e dependência.

Além disso, essa estratégia de política pública oferece maior probabilidade de acesso ao mercado de trabalho, pois a reserva de cotas pode ser estruturada de forma mais aberta. Ou seja, ela possibilita maior maleabilidade para a conformação das necessidades sociais com uma abordagem que pode ser realizável aplicando-se indicadores como a territorialidade, renda, etnia, gênero ou outros eixos que sejam pertinentes e sensíveis às necessidades da política pública.

Apesar das vantagens aparentes, a reserva de cotas também enfrenta críticas, pois há quem defenda que essa forma de política pode levar à estigmatização das beneficiárias, que poderiam ser vistas como menos qualificadas do que seus pares contratados sem o benefício de ação afirmativa.

Assim, para tentar mitigar esse risco, é essencial que todo o processo de seleção tenha equipe extremamente treinada e qualificada, bem como que seja mantido o sigilo das partes beneficiadas pelo programa, principalmente como forma de segurança da própria vida da mulher que seja contemplada. Uma vez que o risco de perseguição pelo seu agressor é inerente e poderia ser facilitado com o acesso à informação desencadeado pelo processo seletivo sem as devidas medidas de segurança.

Outro desafio é garantir que as cotas sejam mais do que uma simples entrada para o mercado de trabalho, visando uma verdadeira quebra de paradigma social para que essas mulheres tenham acesso a capacitação contínua e oportunidades de ascensão profissional, ou seja, a reserva de cotas deve ser acompanhada de programas de treinamento e desenvolvimento profissional, que permitam às mulheres não apenas ingressar no mercado de trabalho, mas também progredir em suas carreiras.

Neste sentido, a reserva de cotas pode, portanto, ser vista como uma ferramenta inicial para a promoção da autonomia econômica feminina, mas não como uma solução completa e acabada em si mesma. De modo que, a efetividade desta política depende de um conjunto de fatores, incluindo a oferta de suporte contínuo e a criação de um ambiente de trabalho inclusivo que permita o crescimento profissional das beneficiárias.

Ademais, é importante considerar o impacto das cotas na percepção social sobre o papel da mulher na economia. A longo prazo, a reserva de cotas pode contribuir para uma mudança cultural mais ampla, que valorize a participação feminina em todos os níveis do mercado de trabalho.

Por fim, o sucesso das cotas como ferramenta de inclusão depende da capacidade das políticas públicas de se adaptarem às necessidades específicas das mulheres que se encontram em situações de vulnerabilidade. Isso inclui não apenas as vítimas de violência, mas também mulheres que enfrentam discriminação por raça, etnia, ou orientação sexual. Uma abordagem interseccional, que reconheça as múltiplas formas de opressão que essas mulheres enfrentam, é essencial para que as cotas cumpram seu papel inclusivo.

Por conseguinte, a reserva de cotas, tal como a trazida pela Lei nº 14.133/2021, é uma política pública com potencial significativo para promover a autonomia econômica das mulheres, especialmente daquelas em situação de vulnerabilidade. Contudo, para que essa política alcance seus objetivos, é necessário um esforço contínuo de monitoramento e aperfeiçoamento, além de uma articulação entre diferentes atores sociais e institucionais.

4 AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS COMO MECANISMO DE FORTALECIMENTO DE POLÍTICAS DE GÊNERO

No Brasil, a Lei nº 14.133/2021, que estabelece normas gerais de licitação e contratação para a administração pública, abre espaço para que esses processos sejam utilizados como instrumentos de promoção da equidade de gênero. Já que, a inserção de cláusulas que priorizem a contratação de empresas que promovam a igualdade de gênero e a reserva de vagas para mulheres em situação de vulnerabilidade são exemplos de como as contratações públicas podem ser mobilizadas para fortalecer políticas de gênero (BRASIL, 2021).

Essa estratégia é baseada na premissa de que o poder de compra do Estado pode ser direcionado para promover a inclusão social e econômica, atuando como um catalisador para mudanças estruturais no mercado de trabalho, pois ao condicionar a participação em processos licitatórios ao cumprimento de requisitos que promovam a igualdade de gênero, o Estado não só fomenta a inserção de mulheres no mercado de trabalho, mas deferência ao setor privado na adoção de práticas nesse sentido.

Dada essa premissa, as contratações públicas também podem servir como uma ferramenta de sensibilização e educação, tanto para o setor privado quanto para toda a sociedade, pois ao exigir-se a adoção de práticas que promovam a equidade de gênero, o Estado envia uma mensagem clara sobre a importância dessas questões, contribuindo para a construção de uma cultura democraticamente comprometida com a inclusão.

Além disso, a funcionalidade das contratações públicas, como meio de possibilitar uma política de acesso ao mercado de trabalho das mulheres em vulnerabilidade, também pode ser objeto de transformação das estruturas sociais que perpetuam a discriminação e a desigualdade em todos os seus aspectos.

Dessa forma, as contratações públicas podem ser vistas como uma forma de intervenção pública que busca não apenas corrigir desigualdades no curto prazo, mas também promover mudanças sistêmicas de longo prazo, uma vez que as distorções de gênero são históricas e demandam uma ação contínua e permanente.

Nesse contexto, o mapeamento da regulamentação dessa política afirmativa, na internalização pelos entes federativos, revele-se necessária, com a finalidade de identificar a aderência de sua normatividade e destacar os principais obstáculos para a sua implementação, que podem ser de natureza social, econômica, cultural ou institucional.

Atualmente, no âmbito federal, artigo 25, § 9°, da Lei nº 14.133/2021, foi regulamentado através do Decreto n° 11.430/2023, editado no dia 8 de março de 2023, Dia Internacional da Mulher, visando direcionar o poder de compra do Estado para a empregabilidade de mulheres em situação de violência e para a valorização da prática de ações de equidade entre mulheres e homens no ambiente de trabalho.

O presente decreto estabelece que, no plano das contratações contínuas com mão de obra dedicada da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional com quantitativo mínimo de 25 colaboradores/as, os licitantes assegurem a destinação do percentual mínimo de 8% dos postos de trabalho para este público em específico.

Destaca-se que o percentual abrangido pelo decreto inclui mulheres trans, travestis, e outras possibilidades de gênero feminino, com a priorização às mulheres pardas e pretas.

A implementação do decreto tem sido conduzida diretamente pelo Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos com o Ministério das Mulheres, além de parcerias com entes federativos, por meios de organismos de políticas para as mulheres que articulam a identificação desses grupos vulneráveis e o encaminhamento delas para as vagas.

O decreto federal também possibilita que os demais entes subnacionais possam aderir sua implementação, o que tem sido concretizado através de acordos de cooperação técnica e, até o presente momento, a lista soma 7 Unidades Federativas (Bahia, Distrito Federal, Maranhão, Paraíba, Piauí, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte).

Segundo levantamento do governo federal, anualmente são realizados mais de 45 mil contratos, abarcando cerca de 200 mil fornecedores, com a participação de 56% do setor de

micro e pequenas empresas, o que possibilita enxergar a dimensão positiva e o poder de barganha que o Estado possui para realizar uma política que vise à superação da discriminação de gênero no trabalho e renda.

No entanto, não se pode esquecer que para o alcance efetivo dessas políticas, é necessário que elas sejam implementadas de forma integrada, com uma abordagem intersetorial que envolva o governo, o setor privado e a sociedade civil, já que somente com uma articulação eficiente entre esses atores será possível garantir que as contratações públicas sejam realmente eficazes na promoção da igualdade de gênero e na transformação das estruturas sociais que perpetuam a desigualdade.

Assim, a especificidade desta ação afirmativa mostra-se em consonância aos demais compromissos normativos que visam assegurar a concretização dos direitos fundamentais, pois ao estabelecer a reserva nas contratações públicas, o Estado, através de arranjos sociais formais e informais, assume a responsabilidade de facilitar a oportunidade laboral para esse grupo de mulheres, com a finalidade precípua de romper o próprio ciclo de dependência financeira, exclusão social e contribuir, para a diminuição de lacunas de gênero na participação do mercado de trabalho, nas remunerações e na ocupação de cargos de poder.

5 CONCLUSÃO

O modelo federativo estruturado na Constituição de 1988 buscou estabelecer a importância dos direitos sociais como alicerce da democracia. E como a democracia se manifesta através de todas as esferas federativas, a atuação dos gestores e das lideranças de forma interfederativa e interinstitucional é fundamental no aprimoramento das políticas públicas.

O papel do Estado é determinante na construção da igualdade, mas não somente na regulação de leis que coíbem a discriminação, como também agenciando mudanças culturais e as condições de vida das mulheres, na proposição de políticas que incorporem as dimensões de gênero e raça (Cadernos da Coordenadoria Especial da Mulher, 2004).

Até mesmo porque, o Estado, nas suas manifestações políticas, não é neutro em relação às desigualdades presentes na sociedade e ao assumir, dentro de sua organização, um lugar para a construção de uma agenda que vise promover a igualdade, como são, por exemplo, as coordenadorias ou as secretarias de políticas para as mulheres, também dialoga com concepções que resistem e defendem que a condição de subordinação das mulheres será superada sem que

seja imperativa uma ação do Estado, ou seja, que haverá superação desse quadro social de forma natural na sociedade.

Posto isto, a aplicação da reserva de percentual mínimo, que atenda ao grupo de mulheres em vulnerabilidade nas contratações públicas, busca retirar dos gestores públicos a mera discricionariedade de assumir ou não, políticas comprometidas que busquem dialogar com toda a sociedade para romper a construção cotidiana dos preconceitos e discriminações em relação às mulheres, mesmo porque a mera criatividade legislativa não é suficiente para que um Estado de desigualdades possa ser desconstruído.

Nesse sentido, a ação afirmativa em contratações públicas, pode contribuir para a autonomia econômica e a recuperação da dignidade das mulheres vítimas de violência doméstica, vez que a implementação dessa política não apenas facilita a empregabilidade, mas também contribui para a redução da dependência financeira e econômica, que são fatores que permitem a perpetuação do ciclo de violência contra as mulheres.

Sendo assim, a aplicação de ações afirmativas deve, portanto, ser sensível a essas múltiplas dimensões, garantindo que as políticas sejam abertas em sua abordagem e integre ações intersetoriais e transversais, de modo a assegurar que os objetivos de equidade sejam de fato alcançados.

Além disso, a realização de investimentos em capacitação e qualificação profissional das mulheres, especialmente daquelas que integram as cotas, mostra-se adequada para que a empregabilidade não se limite ao campo da mera formalidade de possuir um contrato de emprego ativo, mas também perspectivas de ascensão profissional e a possibilidade de ocupar de forma palpável posições de liderança.

Para mais, dentro de qualquer etapa de monitoramento das políticas públicas, a transparência no processo de contratação e a prestação de contas são fundamentais para garantir que as metas de equidade de gênero sejam cumpridas e para que alcancem seu propósito de inclusão. Essa atuação de fiscalização pode ocorrer, inclusive, com a participação ativa da sociedade civil, a fim de fortalece a democracia e garantir que as políticas de cotas sejam implementadas de forma justa e eficaz.

Em síntese, o desenho institucional das políticas públicas de equidade de gênero, quando aliado à aplicação de cotas em contratações públicas, mostra-se como potencial para transformar a realidade social e econômica das mulheres no Brasil. No entanto, para que essa transformação seja efetiva, é necessário que essas políticas sejam continuamente aprimoradas

e adaptadas às necessidades específicas das mulheres, considerando suas diversidades e os contextos em que estão inseridas.

Por fim, a reflexão sobre o desenho institucional e sua relação com a equidade de gênero nas políticas públicas deve levar em conta a complexidade do problema da violência doméstica e familiar. A reserva de cotas, por mais importante que seja, é apenas mais uma parte estratégica no enfrentamento à violência e a promoção da autonomia das mulheres e outros grupos em vulnerabilidade.

Assim, para que o artigo 25, § 9°, da Lei nº 14.133/2021, possa cumprir de forma efetiva o seu papel, é necessário a existência de políticas integradas que abordem as diversas dimensões do problema, desde a proteção e o apoio às vítimas de violência, até a promoção de uma cultura de igualdade e respeito.

Contudo, para que essa oportunidade se concretize, é imperativo que o desenho institucional das políticas públicas seja cuidadosamente pensado e implementado, de modo a garantir que as medidas previstas em lei sejam efetivas e acessíveis às mulheres que mais necessitam, o que exigirá um compromisso contínuo interinstitucional, assim como a disposição para enfrentar e superar os desafios que surgirão ao longo do caminho.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA, Lourdes; ALMEIDA, Tânia Mara C. **Políticas públicas destinadas ao combate da violência contra as mulheres – por uma perspectiva feminista, de gênero e de direitos humanos**. In: BANDEIRA, Lourdes et al. (Org.). Violência contra as mulheres: a experiência de capacitação das Deams da Região Centro-Oeste. Brasília: Agende, 2004.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2024]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 ago. 2024.

BRASIL. Decreto n° 1.973, de 1º de agosto de 1996. **Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher**, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. Brasília, DF: Presidente da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm. Acesso em: 04 ago. 2024.

BRASIL. Decreto n° 11.785, de 20 de novembro de 2023. **Institui o Programa Federal de Ações Afirmativas**. Brasília, DF: Presidente da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11785.htm. Acesso em: 10 ago. 2024

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável** [2018]. Disponível em: https://odsbrasil.gov.br. Acesso em: 02 ago. 2024.

BRASIL. **Lei n° 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Brasília, DF: Presidente da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 02 ago. 2024.

BRASIL. Lei n° 14.133, de 1° de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Brasília, DF: Presidente da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 02 ago. 2024.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - CNDM.** Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/assuntos/conselho. Acesso em: 05 ago. 2024.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Caderno de Logística**. Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/cadernos-de-logistica/midia/caderno-logistica-decreto11430-ver1.pdf/. Acesso em: 03 ago. 2024.

BRASIL. Ministério da Igualdade Racial. **Modelo de Plano de Ação.** Disponível em: https://www.gov.br/igualdaderacial/pt-br/assuntos/copy2_of_noticias/ModelodePlanodeAoPFAA.pdf. Acesso em: 04 ago. 2024.

BRASIL. Ministério da Mulher. **Reserva de 8% para mulheres em situação de violência nas contratações públicas.** Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/contratacao-de-mulheres-em-situacao-de-violencia. Acesso em: 03 ago. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2013. Disponível em: https://oig.cepal.org/sites/default/files/brasil_2013_pnpm.pdf. Acesso em: 11 ago. 2024.

HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. (Orgs.) **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

JUNQUEIRA, L. A. P. (1997). **Novas formas de gestão na saúde: Descentralização e intersetorialidade. Saúde e Sociedade**, 6(2), 31-46. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0104-12901997000200005. Acesso em: 03 ago. 2024.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Sociologia da ação pública**. Tradução e estudo introdutório George Sarmento. Maceió: EDUFAL, 2012.

LOUREIRO, M. R.; MACÁRIO, V.; GUERRA, P. H. Legitimidade e efetividade em arranjos institucionais de políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida. **Revista de administração pública**, v. 49, n. 6, p. 1531–1554, 2015.

MARCONDES, M. M., & FARAH, M. F. S. (2021). **Transversalidade de gênero em política pública**. Revista Estudos Feministas, 29(1). Disponível em: https://doi.org/10.1590/1806-9584-2021v29n165398. Acesso em: 03 ago. 2024.

SÃO PAULO (Município). Coordenadoria Especial da Mulher; Secretaria do Governo Municipal. **Políticas públicas e igualdade de gênero** / Tatau Godinho (org.). Maria Lúcia da Silveira (org.). – São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2004 188 p. (Cadernos da Coordenadoria Especial da Mulher, 8). Disponível em: https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/05630.pdf. Acesso em: 15 ago. 2024.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: **conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** São Paulo: Cengage Learnig, 2012.