



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

MARIANA IASMIM BEZERRA SOARES

LICITAÇÃO E POLÍTICA PÚBLICA DE GÊNERO: PROPOSTAS PARA O RIO
GRANDE DO NORTE

MOSSORÓ-RN

2023

MARIANA IASMIM BEZERRA SOARES

LICITAÇÃO E POLÍTICA PÚBLICA DE GÊNERO: PROPOSTAS PARA O RIO
GRANDE DO NORTE

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-graduação em Direito da
Universidade Federal Rural do Semi-Árido
como requisito para obtenção do título de
Mestre em Direito.

Linha de Pesquisa: Constituição,
desenvolvimento e transformações na
Ordem Econômica e Social.

Orientador: Marcelo Lauar Leite.

MOSSORÓ-RN

2023

© Todos os direitos estão reservados a Universidade Federal Rural do Semi-Árido. O conteúdo desta obra é de inteira responsabilidade do (a) autor (a), sendo o mesmo, passível de sanções administrativas ou penais, caso sejam infringidas as leis que regulamentam a Propriedade Intelectual, respectivamente, Patentes: Lei nº 9.279/1996 e Direitos Autorais: Lei nº 9.610/1998. O conteúdo desta obra tomar-se-á de domínio público após a data de defesa e homologação da sua respectiva ata. A mesma poderá servir de base literária para novas pesquisas, desde que a obra e seu (a) respectivo (a) autor (a) sejam devidamente citados e mencionados os seus créditos bibliográficos.

SS676 Soares, Mariana Iasmim Bezerra.
1 LICITAÇÃO E POLÍTICA PÚBLICA DE GÊNERO:
PROPOSTAS PARA O RIO GRANDE DO NORTE / Mariana
Iasmim Bezerra Soares. - 2023.
88 f. : il.

Orientador: Marcelo Lauar Leite.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal
Rural do Semi-árido, Programa de Pós-graduação em
Direito, 2023.

1. Licitação. 2. Função extraeconômica. 3.
Política pública. 4. Rio Grande do Norte. 5.
Desenvolvimento. I. Leite, Marcelo Lauar, orient.
II. Título.

Ficha catalográfica elaborada por sistema gerador automático em conformidade
com AACR2 e os dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Biblioteca Campus Mossoró / Setor de Informação e Referência
Bibliotecária: Keina Cristina Santos Sousa e Silva
CRB: 15/120

O serviço de Geração Automática de Ficha Catalográfica para Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC's) foi desenvolvido pelo Instituto de Ciências Matemáticas e de Computação da Universidade de São Paulo (USP) e gentilmente cedido para o Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (SISBI-UFERSA), sendo customizado pela Superintendência de Tecnologia da Informação e Comunicação (SUTIC) sob orientação dos bibliotecários da instituição para ser adaptado às necessidades dos alunos dos Cursos de Graduação e Programas de Pós-Graduação da Universidade.

MARIANA IASMIM BEZERRA SOARES

LICITAÇÃO E POLÍTICA PÚBLICA DE GÊNERO: PROPOSTAS PARA O RIO
GRANDE DO NORTE

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Direito da
Universidade Federal Rural do Semi-Árido
como requisito para obtenção do título de
Mestre em Direito.

Linha de Pesquisa: Constituição,
desenvolvimento e transformações na
Ordem Econômica e Social.

Defendida em: 24/02/2023.

BANCA EXAMINADORA

Marcelo Lauar Leite, Prof. Dr. (UFERSA)
Presidente

Ulisses Levy Silvério dos Reis, Prof. Dr. (UFERSA)
Membro Examinador

Mariana de Siqueira, Prof. Dr. (UFRN)
Membro Examinador

AGRADECIMENTOS

Cometeria milhares de injustiças e deixaria outras tantas lacunas indetermináveis se decidisse por nominar, aqui, a todas e todos que contribuíram para minha jornada até o dia de hoje. A memória não é minha amiga e, pela insegurança que sempre me acompanhou, não me permito um passo tão ousado. A hesitação não é qualquer sintoma de ingratidão, mas uma reverência em tom de igualdade a qualquer pessoa que me atravessou e construiu minhas experiências de vida.

Entretanto, como falei de insegurança, preciso apontar para quem me sustentou até aqui: Primeiro, à Maria, minha mãe, minha maior inspiração e minha felicidade mais genuína. Maria que quebrou o paradigma da imobilidade social, que desafiou o machismo e que é e sempre foi protagonista de sua história. À Maria, minha estranha mania de ter fé na vida.

A Brena, por combater os meus medos quando as forças me faltam, por perceber todas as minhas lutas como suas, guardar em segredo minhas lágrimas de cansaço, provocar os melhores sorrisos e tornar o cotidiano muito mais terno e afetivamente confortável.

A Gilmar Segundo, meu irmão – aqui, representando a família e os amigos –, tão diferente em personalidade, mas tão companheiro nas alegrias e adversidades.

A todas as mulheres que construíram meu ser social, que me fizeram perceber quem eu sou e enxergar o meu propósito.

Com amor, Mariana.

Se é direito, quero concorrer.

Conceição Evaristo

RESUMO

A partir do reconhecimento da função extraeconômica da licitação, a pesquisa propõe verificar a aplicação das Leis Estaduais nº 9.968 de 2015 e nº 10.171 de 2017 no processamento das compras públicas do Rio Grande do Norte. As leis regulamentam uma política pública de inclusão e manutenção da mulher potiguar no mercado de trabalho e, diante das condições sociais e características geolocalis do estado do Rio Grande do Norte, servem de modelo para a crítica ampliada a outras organizações administrativas a partir da compreensão de desenvolvimento regional. Para isso, questiona-se, através da pergunta problema: Como se deu a implementação da política pública de inclusão de gênero no processamento das compras públicas governamentais no estado do Rio Grande do Norte? O estudo se justifica pela necessidade de se compreender a função extraeconômica da licitação, organizando o processamento das compras públicas em favor de um desenvolvimento econômico e social que respeite as particularidades de cada local, podendo, assim, ser objeto de implementação de políticas públicas de discriminação positiva. Os objetivos desejados são de analisar, reconhecendo a função extraeconômica da licitação e pelo exemplo do estado do Rio Grande do Norte, como implementar políticas públicas de inclusão através do processamento das compras públicas governamentais; organizar bases teóricas para o desenvolvimento da ideia de direito administrativo social, da função extraeconômica da licitação e dos conceitos de desenvolvimento, gênero e justiça social; verificar a aplicação das legislações estaduais nº 9.968 de 2015 e nº 10.171 de 2017 dentro do sistema de compras públicas do Estado do Rio Grande do Norte; avaliar a possibilidade de ampliação do público-alvo da medida de discriminação positiva diante de suas características de identidades específicas. A metodologia utilizada é a de análise documental e bibliográfica de conceitos inerentes ao Direito Administrativo, à regulação e ao Direito Antidiscriminatório, além da utilização transversal das ciências sociais aplicadas para auxiliar na compreensão dos conceitos de gênero. Ainda, foi realizado estudo empírico com coleta de dados sobre a organização administrativa das compras públicas do Rio Grande do Norte, cumulado com a busca de informações para sondagem sobre seu processamento através de requerimento de informação. Também se buscou a legislação específica pertinente ao tema das licitações e das políticas públicas estaduais e nacionais que pudessem ser

acrescidas durante o percurso. Por fim, constatou-se que, apesar de reconhecida a política pública pelas Leis Estaduais nº 9.968 de 2015 e nº 10.171 de 2017, o estado do Rio Grande do Norte ainda não utiliza o procedimento licitatório como forma de implementação de ação em favor das mulheres de forma satisfatória. A falha está, especialmente, na valorização do formalismo técnico e na ausência de fiscalização. Por meio dessa conclusão, pode-se sugerir alteração na estrutura administrativa de processamento das compras governamentais do Estado. Posteriormente, baseando-se no Plano Nacional de Desenvolvimento Regional, a mesma sugestão é adaptada para outras estruturas administrativas.

Palavras-chave: Licitação; Função extraeconômica; Política pública; Rio Grande do Norte; Desenvolvimento.

ABSTRACT

From the recognition of the extra-economic function of the bidding, the research proposes to verify the application of State Laws nº 9.968 of 2015 and nº 10.171 of 2017 in the processing of public purchases in Rio Grande do Norte. The laws regulate a public policy for the inclusion and maintenance of Potiguar women in the labor market and, given the social conditions and geolocal characteristics of the state of Rio Grande do Norte, they serve as a model for expanded criticism of other administrative organizations from the understanding of regional development. For the objective, it is questioned, through the problem question: How was the implementation of the public policy of gender inclusion in the processing of government public purchases in the state of Rio Grande do Norte? The study is justified by the need to understand the extra-economic function of the bidding process, organizing the processing of public purchases in favor of an economic and social development that respects the particularities of each location, thus being able to be the object of the implementation of public policies of positive discrimination. The desired objectives are to analyze, recognizing the extra-economic function of the bidding and by the example of the state of Rio Grande do Norte, how to implement public policies of inclusion through the processing of government public procurement; organize theoretical bases for the development of the idea of social administrative law, the extra-economic function of bidding and the concepts of development, gender and social justice; verify the application of state legislation nº 9.968 of 2015 and nº 10.171 of 2017 within the public procurement system of the State of Rio Grande do Norte; evaluate the possibility of expanding the target audience of the positive discrimination measure in view of their specific identity characteristics. The methodology used is documental and bibliographical analysis of concepts inherent to Administrative Law, regulation and Anti-Discrimination Law, in addition to the transversal use of applied social sciences to help in the understanding of gender concepts. Furthermore, an empirical study was carried out with the collection of data on the administrative organization of public procurement in Rio Grande do Norte, combined with the search for information to probe about its processing through an information request. Specific legislation relevant to the subject of public tenders and state and national public policies that could be added along the way was also sought. Finally, it was found that, despite the recognition of the public policy by State Laws nº

9,968 of 2015 and nº 10,171 of 2017, the state of Rio Grande do Norte still does not use the bidding procedure as a way of implementing action in favor of women in a satisfactory way. The flaw lies, especially, in the appreciation of technical formalism and in the absence of supervision. Through this conclusion, it can be suggested a change in the administrative structure of processing the State's government purchases. Subsequently, based on the Plano Nacional de Desenvolvimento Regional, the same suggestion is adapted for other administrative structures.

Keywords: Bidding; Extra-economic function; Public policy; Rio Grande do Norte; Development.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Fluxograma com as etapas das contratações de compras públicas através do caminho administrativo proposto pela organização legal	58
Figura 2 – Fluxograma, com sugestões da autora, de processamento de compras públicas governamentais do Estado do Rio Grande do Norte para implementação de política pública.....	62
Figura 3 – Fluxograma, com sugestões da autora, de processamento de compras públicas governamentais para implementação de política pública com base no Plano Nacional de Desenvolvimento Regional.....	72

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Nível de ocupação, por sexo, segundo o nível de instrução do Brasil – 2020	24
Gráfico 2 – População ocupada, por sexo, segundo os grupos de atividade do Brasil – 2020	25
Gráfico 3 – População ocupada, por grupo ou raça, segundo os grupos de atividade do Brasil – 2020	26
Gráfico 4 – Pessoas empregadas no setor público do Estado do Rio Grande do Norte – 2012/1 e 2022/3.....	43
Gráfico 5 – Número de pessoas empregadas no setor privado do Estado do Rio Grande do Norte – 2012/1 e 2022/3.....	43
Gráfico 6 – Pessoas ocupadas no estado do Rio Grande do Norte entre 2012/1 e 2022/3	44
Gráfico 7 – Pessoas na força de trabalho no estado do Rio Grande do Norte entre 2012/1 e 2022/3	45
Gráfico 8 – Perfil da população economicamente ativa (PEA) do Estado do Rio Grande do Norte.....	46
Gráfico 9 – População ocupada por gênero no Estado do Rio Grande do Norte – 2012 a 2021	47
Gráfico 10 - Perfil da população com vínculo formal de emprego no Estado do Rio Grande do Norte - 2012 a 2021	48

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Tabela de sistematização dos problemas identificados no processamento das compras públicas do Rio Grande do Norte, a normatização legal que se contrapõe a atual estrutura (problema) e possíveis soluções propostas pela autora.....	65
--	----

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 A TÉCNICA NÃO ENXERGA O QUE É HUMANO – O DIREITO ADMINISTRATIVO SOCIAL	17
2.1 O RECONHECIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DO DIREITO ADMINISTRATIVO A PARTIR DAS ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS DE FOMENTO	18
2.2 AS DESIGUALDADES SOCIAIS ESTRUTURANTES E A OBRIGAÇÃO CONSTITUCIONAL DO ESTADO DE ALTERAÇÃO DO STATUS QUO	22
2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS E AÇÕES AFIRMATIVAS: UM PASSO EM FAVOR DA IGUALDADE	28
2.4 LICITAÇÃO É POLÍTICA PÚBLICA?	33
3 O ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE E A POLÍTICA DE INCLUSÃO DE MULHERES A PARTIR DE SEUS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS	41
3.1 ONDE ESTÃO AS MULHERES NO MERCADO DE TRABALHO POTIGUAR?	42
3.2 A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE	51
3.3 AS LEIS Nº 9.968, DE 2015, E Nº 10.171, DE 2017, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE	54
3.4 O PROCESSAMENTO DAS COMPRAS PÚBLICAS, A POLÍTICA PÚBLICA DE INCLUSÃO DE MULHERES NO MERCADO DE TRABALHO E A LEI Nº 14.133, DE 2021	56
4 O RECONHECIMENTO DA FUNÇÃO EXTRAECONÔMICA DA LICITAÇÃO EM FAVOR DO DESENVOLVIMENTO E DA INCLUSÃO	67
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	75
REFERÊNCIAS	79

1 INTRODUÇÃO

Os temas inerentes à organização do Estado e à sua estruturação sempre foram motivo de inquietação da autora. Especialmente quando se encontra um Estado estabelecido em uma organização gerencial burocrática colidindo com vivências e necessidades humanas. A ponderação entre esses elementos fez questionar, do ponto de vista das políticas públicas e de seu ciclo de aplicação, sobre a possibilidade de aproveitamento dos mecanismos e procedimentos burocráticos que garantem o cotidiano da gestão pública à execução de direitos fundamentais.

Nesse ímpeto, reconhecendo o procedimento licitatório como de uso cotidiano para as gestões administrativas que conduzem o Estado, explorou-se a possibilidade de reconhecimento da sua função extraeconômica para além da garantia da economicidade.

Partiu-se da compreensão de que se há Estado Democrático de Direito garantidor de deveres constitucionais e se, nesse Estado, há previsão de função social a partir do reconhecimento das atividades administrativas de fomento, todos os procedimentos desenvolvidos pela gestão pública devem atender a uma só finalidade: a efetiva garantia de direitos fundamentais.

Para isso, considerando a abrangência do tema, decidiu por iniciar o percurso a partir do recorte de gênero. Gênero como fator determinante na construção social da vida de toda mulher e como estrutura que orienta comportamentos humanos, especialmente os coletivos.

Não há, aqui, intenção ou crença de revolução das estruturas sociais dominantes a partir do Direito ou mesmo das Leis. Não é intenção deste estudo desenvolver uma perspectiva crítica e atribuir ao Direito o mérito de ser mecanismo de mudança dessa estrutura desigual. Essa competência e honra são do movimento de mulheres e da luta de classes. A intenção do trabalho é perceber como, através dos procedimentos cotidianos da gestão pública, pode-se implementar políticas públicas em favor do combate à desigualdade de gênero.

Os primeiros conceitos desenvolvidos e catalogados fazem referência ao debate de gênero e sua evolução, estando em conexão com o Estado através das políticas públicas de promoção da igualdade. Também se organizam os conceitos

relacionados à estrutura da administração pública a partir da função social do direito administrativo e do reconhecimento das atividades administrativas de fomento.

Pretende-se aplicar a literatura estudada à realidade fática do Rio Grande do Norte, motivada, inicialmente, pelo interesse natural da autora, que é uma mulher Potiguar. Além disso, pela relevância do tema, considerando que no Estado, a população feminina é maior que a masculina¹ e os índices de desigualdade de gênero² ainda assustam.

Do ponto de vista político, pela transversalidade com o tema das políticas públicas, o Rio Grande do Norte, goza de protagonismo feminino. Entre tantas outras, temos Celina Guimarães Viana – primeira mulher considerada apta ao alistamento eleitoral no Brasil, e Alzira Soriano – primeira prefeita da América Latina. Recentemente, no processo eleitoral ocorrido em 2018, o Estado elegeu Fátima Bezerra – a única mulher eleita Governadora de Estado no Brasil, sendo reeleita no pleito de 2022.

A referência em protagonismo feminino estimula o questionamento sobre se o reconhecimento dos cidadãos Potiguares à presença das mulheres na política reflete em ação pública útil e eficaz em favor das mulheres do estado do Rio Grande do Norte.

A existência de duas Leis Estaduais que regulamentam política pública de inserção e manutenção das mulheres norte-rio-grandenses no mercado de trabalho – Lei 9.968 de 2015 e 14.181 de 2017, a partir de sua implementação pelo procedimento licitatório, pode parecer promissora. Ultrapassada a aparência, e em função da necessidade de ampliar o debate sobre a função extraeconômica da licitação como forma de instrumentalização de política pública de discriminação positiva, surge a pergunta que guia o estudo: Como se deu a implementação da política pública de inclusão de gênero no processamento das compras públicas governamentais no estado do Rio Grande do Norte?

A partir da análise de caso do estado do Rio Grande do Norte é possível conjecturar sobre a possibilidade de ampliação do recorte geográfico, expandindo a

¹ Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2021) a população do Rio Grande do Norte é estimada em 3.560.903 pessoas. Destas, 1.830.305 se identifica como mulher e 1.730.598 como homem.

² Durante a evolução da pesquisa serão utilizados dados que atestam a disparidade em diversas áreas. Os dados foram retirados de fontes como o Censo (IBGE), a Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílio – PNAD Contínua (IBGE) e índices oriundos de estudos econômicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Pela organização da matéria, o estudo canaliza esforços especialmente naqueles relacionados à mulher e ao mercado de trabalho.

análise legislativa e consequentemente o público-alvo beneficiado pela medida, considerando marcadores de identidades sociais particulares de cada localidade e em favor da efetivação de direitos fundamentais.

Para realizar a tarefa, utilizam-se como base as Legislações Estaduais de nº 9.968, de 2015, e nº 10.181, de 2017, ambas com o objetivo de inserir e manter mulheres potiguares no mercado de trabalho. É a partir daí que se define o recorte temporal da pesquisa, de 2015 a 2022.

O objetivo geral desta pesquisa é analisar, reconhecendo a função extraeconômica da licitação e pelo exemplo do estado do Rio Grande do Norte, como implementar políticas públicas de inclusão através do processamento das compras públicas governamentais.

Cumulado com esse objetivo geral, organizam-se alguns outros objetivos específicos: a) organizar bases teóricas para o desenvolvimento da ideia de direito administrativo social, da função extraeconômica da licitação e aos conceitos de desenvolvimento, gênero e justiça social; b) verificar a aplicação das legislações estaduais nº 9.968, de 2015 e nº 10.171, de 2017 dentro do sistema de compras públicas do Estado do Rio Grande do Norte; c) avaliar a possibilidade de ampliação do público-alvo da medida de discriminação positiva diante de suas características de identidades específicas; d) apresentar sugestões de mudança no fluxo das compras públicas governamentais com a finalidade de que atendam ao que é proposto na regulamentação.

A estratégia metodológica adotada baseia-se no estudo de bibliografias e documentos que interessam ao tema, contando também com a literatura especializada em Direito Constitucional, Direito Administrativo, Regulação e Direito Econômico e literatura da área das ciências sociais.

Para a percepção sobre identidades e particularidades, bem como o seu reconhecimento para o Estado, soma-se a lente do Direito e Antidiscriminação para auxiliar no elo entre a identificação do sujeito e a elaboração de políticas públicas capazes de prover desenvolvimento regional.

Pela pretensão de obter maior valor prático, a pesquisa será desenvolvida através da análise de caso do Estado do Rio Grande do Norte, de sua organização administrativa e da estrutura de gestão organizada para as compras públicas. Também, analisa-se a interferência das Leis Federais nº 14.133, de 2021; nº 9.968, de 2015 e nº 10.171, de 2017, em sua disposição.

Apesar de o recorte temporal iniciar no ano de 2015, para reconhecer a organização administrativa do Estado do Rio Grande do Norte e o processamento de suas compras públicas, se faz necessário rememorar algumas legislações anteriores que desenham a organização administrativa do Estado. Isso porque as Leis servem de mote para a elaboração de sugestões, tanto a nível estadual quanto para outras estruturas administrativas, para que se possa implementar políticas públicas de inclusão capazes de completar o ciclo de políticas públicas.

Os textos das normas que estabelecem as políticas públicas estaduais analisadas e os arquivos que fomentaram o estudo do desenho da organização administrativa do Estado foram buscados no sítio da Assembleia Legislativa do estado do Rio Grande do Norte e no sítio do Governo do Estado, através de seus Portais de Leis, auxiliando na materialização e na elucidação do problema.

Além disso, para sanar outros questionamentos relacionados ao processamento das compras públicas e obter respostas concretas do setor de processamento de compras públicas governamentais e de outras Secretarias, foi encaminhado pedido de informação através do Sistema Integrado de Informação ao Cidadão (e-SIC) do Estado do Rio Grande do Norte.

Considerando a possibilidade de expansão da utilização do procedimento licitatório para implementação de políticas públicas de inclusão em outras estruturas administrativas e a existência, em cenário nacional, do Plano Nacional de Desenvolvimento Regional – Decreto nº 9.810 de 2019, para dar ênfase à compreensão de desenvolvimento regional e reforçar a valorização de características locais específicas, analisa-se a norma retirada do sítio da Câmara dos Deputados como base para justificação de implementação da política pública.

Já com a finalidade de perceber a importância e a necessidade da garantia de implementação de uma política pública útil, servem-se dados relacionados à condição das mulheres no mercado de trabalho potiguar apresentados por provedores de dados e informações vinculados ao Ministério da Economia, tais como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a Relação Anual das Informações Sociais – RAIS. Os métodos são aplicados ao longo de 3 capítulos que se desenvolvem da seguinte forma:

No capítulo 2, “A técnica não enxerga o que é humano – o direito administrativo social”, a partir da análise da função social do direito administrativo e do reconhecimento das atividades administrativas de fomento, se desenha um

cenário para análise do procedimento licitatório a partir de uma margem além do objetivo da economicidade. Isso porque propõe-se também uma reflexão sobre as desigualdades estruturais de gênero que contornam a sociedade e cataloga a evolução do debate acadêmico sobre o tema.

Denominado de “O Estado do Rio Grande do Norte e a política de inclusão de mulheres a partir de seus procedimentos licitatórios”, o capítulo 3 apresenta, em síntese, a organização administrativa do Estado do Rio Grande do Norte, com ênfase na estrutura elaborada para processar as compras públicas, revisando os pontos de interação entre o procedimento regulamentado na Lei de licitações e as políticas públicas de discriminação positiva estabelecidas por outros diplomas legais.

Além disso, ainda no capítulo 3, destacam-se os dados relacionados ao mercado de trabalho e às mulheres. A análise é importante para que se identifique o ambiente para o qual será direcionada a implementação da política pública e a necessidade e importância da sua execução e fiscalização.

Por último, o capítulo 4, definido como “O reconhecimento da função extraeconômica da licitação em favor do desenvolvimento e da inclusão”, ocupa-se da elaboração da possibilidade de utilização do procedimento licitatório para implementação de políticas públicas eficazes e passíveis de fiscalização para outras organizações administrativas e a partir do reconhecimento das particularidades locais reconhecidas através do conceito de desenvolvimento regional.

2 A TÉCNICA NÃO ENXERGA O QUE É HUMANO – O DIREITO ADMINISTRATIVO SOCIAL

A organização do sistema³ gerencial do Estado, através de seus atos e instrumentos administrativos, desempenha um papel fundamental na construção de um projeto de desenvolvimento econômico e social razoável, que atenda a padrões de legalidade e seja capaz de suprir a necessidade da população. Isso porque é através desses mecanismos, como os atos e instrumentos administrativos, que o Estado como agente transformador atinge o seu público-alvo, a sociedade.

O debate sobre a necessidade de reconhecer uma obrigação de cunho social no Direito Administrativo vem do entendimento de que a matéria é responsável pela construção da crítica e pelo estudo das atividades estatais e, dessa forma, não há como compreender o Estado como agente de transformação social e catalisador de bem comum sem que se considerem problemas públicos multidimensionais formadores de estrutura e comportamento social.

Tal desajuste redundaria no estudo exclusivo da técnica dos atos administrativos, o que não é o objeto da análise. A técnica elaborada para alicerçar a atividade estatal deve ser considerada como elemento meio e não como elemento fim. Nesse sentido, o elemento finalístico é a consequência decorrente da ação pública e que reflete na sociedade.

O que parece imperar, no entanto, é a concepção de Direito Administrativo que prioriza a manutenção das instituições através de noções jurídicas capazes de fornecer bases para o bom funcionamento da burocracia necessária às atividades públicas e dispor de critérios legais para garantir a logística de distribuição dos bens coletivos, permitindo intervenção mínima sobre os interesses econômicos de grupos protegidos (CASTRO, 2013).

É certo que a estruturação e a manutenção das instituições, a elaboração e o aprimoramento dos atos e instrumentos normativos que sustentam a atividade gerencial burocrática do Estado devem ser objeto de estudo da matéria, porém há de se agregar a compreensão de que essas instituições e seus mecanismos, bem como as ações públicas delas decorrentes, operam como agentes vetores de transformação social.

³ O conceito de sistema está associado à compreensão de “conjunto de elementos em interação”. (BERTALANFFY, 2013. p. 62).

Ação pública, portanto, compreende o conjunto de instrumentos, técnicas, meios de operar e dispositivos capazes de materializar e organizar a atividade governamental (DESROSIÈRES, 1993) para dar concretude a políticas públicas de Estado.

Nessa perspectiva, para o momento, o Direito Administrativo Social parece mais simétrico. Contraposto à ideia de um Direito Administrativo neoliberal (HACHEM, 2013) e considerando seu alicerce o Estado Social organizado na Constituição de 1988, valoriza, dentre outras coisas, dar efetividade aos direitos sociais através da Administração Pública e compreende o estudo sobre organização, implementação e avaliação de políticas públicas promotoras de direitos fundamentais a partir da ação pública.

Prioriza-se, portanto, traçar os contornos de uma Administração Pública inclusiva, privilegiando a concretização dos valores constitucionais sem deixar de respeitar a lei formal (BALBÍN, 2015). Nessa configuração, não seria possível considerar, estando vigente um Estado Democrático e Social de Direito, qualquer ação pública exclusivamente técnica que não tivesse por finalidade primeira a compreensão de supremacia do interesse público (OSÓRIO, 2000)⁴ a partir de uma percepção de direito social e que respeite os direitos fundamentais.

2.1 O RECONHECIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DO DIREITO ADMINISTRATIVO A PARTIR DAS ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS DE FOMENTO

Ao analisar as bases e fundamentos do Estado Democrático de Direito⁵, percebe-se que uma de suas finalidades é atingir o que se define por justiça social⁶ e, em vista disso, aplicam-se mecanismos para compensar desigualdades e promover desenvolvimento efetivo.

⁴ Segundo Fábio Medina Osório, na atualidade, o interesse público é uma das principais justificativas para as ações públicas.

⁵ Remete-se aqui, especialmente, aos Títulos iniciais da Constituição Federal de 1988, desde o preâmbulo que, apesar de não vinculativo, demonstra a intenção do legado dos Constituintes, aos Princípios fundamentais – Título I e Dos Direitos e Garantias fundamentais – Título II.

⁶ Para o estudo, baseando-se na redação Constitucional de 1988, dá-se ênfase à utilização do termo justiça social em dois momentos do texto: o primeiro, no artigo 170, quando se desenvolvem, a partir de seus princípios, os fundamentos da Ordem econômica e financeira do Estado brasileiro. Depois dele, no artigo 193, quando se trata das bases da Ordem Social. Além disso, de forma não expressa – por semelhança –, cabe a interpretação do termo em vários espaços do texto Constitucional, especialmente no que se refere aos princípios e direitos e garantias fundamentais.

Para tanto, a organização do sistema gerencial do Estado, através de seus atos e instrumentos administrativos, desempenha um papel fundamental na persecução desse objetivo. Isso porque a utilização desses mecanismos⁷ garante ao Estado, como agente transformador, um forte aliado para o acesso a seu público-alvo, a sociedade.

Objetivando viabilizar essas práticas – bem como de outras ações públicas que se propõem prover inclusão e redistribuição de renda – é que incide o conceito de justiça social vinculado às interações coletivas que se propõe regular. Para o trabalho, o sentido de justiça é correlacionado à necessidade de inclusão. Justiça social, portanto, trata-se da reivindicação de reparação das desigualdades (CONNELL, 2014, p. 14) socialmente cultivadas.

Considerando a redação constitucional vigente (BRASIL, 1988), a sociedade, a partir da atuação estatal, adquire o benefício do gozo do direito à justiça vinculada à ideia de igualdade e cidadania como uma necessidade racional (FINNIS, 2000). Não se atribui, portanto, um conceito abstrato à justiça social, sem parâmetros de definição e dimensão, mas a reconhece como um direito fundamental de inclusão e um dever do Estado, capaz de guiar e condicionar agendas e atividades governamentais.

É dessa ideia que se inicia o debate sobre as atividades administrativas de fomento. O fomento, cujo critério aqui adotado relaciona-se aos fins que se deseja alcançar, pode vincular-se tanto ao ente público quanto ao privado como forma de exercício de atuação controladora e regulamentar. O controle se refere a uma gestão dos atos posteriores, com planejamento e expectativa de resultado previsto, já a regulamentação versa sobre o regime jurídico proposto para a execução do controle, seja através de ato legislativo ou mediante ato administrativo. A atividade administrativa de fomento consiste, portanto, na atuação do ente regulador, por sua instrumentalização legal, em favor do alcance de seus objetivos.

Segundo Héctor Jorge Escola (1990) a atividade administrativa de fomento do Estado, complementarmente ao Poder de Polícia, consistiria em uma atividade teleológica, que tem por objetivo alcançar satisfazer as necessidades coletivas

⁷ O tema pode ser aprofundado a partir da compreensão sobre Deveres Fundamentais do Estado como sendo a obrigação do Estado em concretizar direitos fundamentais. Para sua concretização, são estabelecidos programas e estratégias executados a partir de atos e instrumentos administrativos de acordo com as competências constitucionais atribuídas a cada ente – artigos 21, 22, 23 e 24 da Constituição Federal de 1988.

através de métodos e instrumentos diretos e imediatos ou de maneira indireta e mediata, balizando a participação de particulares.

O autor não é o único que se aprofunda no tema, mas seu conceito serve de alicerce por ter sido calcado na compreensão da função reguladora do Estado diante do interesse público. Roberto Dromi (1995, p. 654), por exemplo, também compactua da ideia de que, através das atividades de fomento, o Estado persegue seu objetivo. No avançar do debate, Silvio Rocha (2003, p. 27) desenvolve o conceito associado à inquietação de má utilização da atividade administrativa de fomento em favor da transferência de bens e serviços para a iniciativa privada⁸.

Sabe-se que o Direito Administrativo é o viés do Direito que estuda e alicerça a manutenção e execução da função administrativa. Valendo-se de princípios e regulamentos, torna possível a atuação dos órgãos e agentes públicos. A despeito dele, segundo a visão tradicional⁹ de Themistocles Cavalcanti (1936, p. 79), o Direito Administrativo seria o conjunto de princípios e normas jurídicas que presidem a organização e o funcionamento dos serviços públicos.

Reconhecendo a importância da obra para a historicidade do Direito Administrativo, para o momento é preferível utilizar da percepção de Daniel Hachem (2013) quando agrega suas considerações e análises da burocracia gerencial do Estado a sua função constitucional.

O autor define como Direito Administrativo Social a matéria capaz de estudar e instrumentalizar a promoção da igualdade material através da intervenção do Estado. Esse modelo estaria contraposto ao que o autor define por Direito Administrativo neoliberal, modelo que valoriza uma administração pública gerencial, associada a uma redução das funções estatais, relegando-se à iniciativa privada a incumbência de desenvolver atividades de cunho social e alocando o Poder Público em uma condição subsidiária no provimento de direitos fundamentais.

Cabe observar que, considerando as bases de direito administrativo social, a discricionariedade dos atos administrativos não é ilimitada, mesmo que justificada em objetivos constitucionais. Respeitado o planejamento e a execução dos atos de

⁸ A observação deriva do fenômeno identificado como “publicização” da iniciativa privada, no qual as funções e competências do Estado eram direcionadas para execução a partir da iniciativa privada, estimulando o lucro em seu benefício. Entre os anos de 1990 e 2003, no Brasil, a prática era comum para a estruturação de governos com agenda administrativa neoliberal.

⁹ Entre 1930 e 1964, com o impacto social das ações estatais, Cavalcanti defendeu ideias que vinculavam a política, a estrutura administrativa e o Direito a partir da perspectiva jurídico-liberal clássica.

gestão vinculados ao plano de governo de cada gestor, as atividades administrativas de fomento devem estar vinculadas aos princípios básicos da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência¹⁰. Além disso, se o ato administrativo está vinculado a algum procedimento regulamentado, essa forma deverá ser respeitada em sua integralidade.

A discricionariedade dos atos, além de vinculada aos tradicionais princípios constitucionais da administração pública, estaria também agregada à transparência, à participação e à colaboração entre os demais entes da sociedade. Ou seja, em favor de um objetivo comum, estabelece-se um governo aberto¹¹.

A questão do fomento também pode ser analisada a partir da perspectiva da regulação para redistribuição em favor do desenvolvimento, observando que o Estado não deve ser reduzido à proteção da liberdade econômica e da propriedade privada. O objetivo da regulação, nesse caso, estaria vinculado aos objetivos constitucionais e à redistribuição atribuída aos conceitos de igualdade e inclusão.

Para Calixto Salomão Filho (2021, p. 111), “o objetivo redistributivo é, também, uma forma de dar eficiência ao Estado”. Ocorre que, considerando a redistribuição um objetivo constitucional do Estado, a administração pública é condicionada a agir em favor da persecução desse objetivo.

Pautando a estrutura administrativa, a gestão, atos e instrumentos administrativos, estruturados pelo Direito Administrativo, percebe-se a necessidade de se reconhecer a matéria a partir das atividades administrativas de fomento e da regulação econômica e social em favor das finalidades constitucionais. Em síntese, o direito administrativo, a partir da atividade administrativa de fomento seria, então, a maximização dos objetivos constitucionais do Estado dentro da administração pública e a partir de seus instrumentos.

¹⁰ O artigo 37, incluído na Constituição Federal a partir da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, aponta a necessidade de obediência da administração pública direta e indireta de qualquer um dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios aos princípios mencionados para o fortalecimento Estado brasileiro. A emenda inaugurou um novo modelo de gestão gerencial do Estado, garantindo maior segurança e fluidez em seus processos e procedimentos.

¹¹ A nomenclatura “governo aberto” está vinculada a um modelo de gestão no qual se defendem os direitos e interesses de todos de forma equânime, sendo seus gestores apenas os protagonistas dos atos. Ainda, há quem defenda que o povo também seria um sujeito ativo e protagonista em favor do bem de todos. Para ver mais sobre o tema: Oliveira (2020).

Estaria contraposta a ideia burocrática e tradicional da matéria¹², elaborando o conceito de democracia administrativa, em que o administrado (cidadão) também é observado pelo Estado – gestor da coisa pública, para que se desenvolvam métodos capazes de atingir os seus objetivos.

Considerando as informações apresentadas, pode-se compreender o Direito Administrativo Social como um campo de estudo que reconhece a importância da organização do sistema gerencial do Estado por meio de atos e instrumentos administrativos, não só para garantir a eficiência e a viabilidade da gestão pública, mas, sobretudo, para promover direitos fundamentais e atender aos objetivos constitucionais do Estado brasileiro. Assim, o Direito Administrativo Social é responsável por analisar, gerenciar, fiscalizar e regulamentar as políticas públicas, tendo em vista a sua implementação e execução de forma justa e igualitária para toda a sociedade.

2.2 AS DESIGUALDADES SOCIAIS ESTRUTURANTES E A OBRIGAÇÃO CONSTITUCIONAL DO ESTADO DE ALTERAÇÃO DO STATUS QUO

Para que se dê continuidade às considerações sobre atividades administrativas de fomento e ao conglomerado de atos e ações estatais em favor de um objetivo constitucional, é necessário que se compreenda de qual objetivo irá partir o estudo.

Em se tratando da maximização da atuação estatal, admitindo a condição de que a existência formal dos direitos fundamentais e objetivos da república vinculam toda a atividade da gestão administrativa e ao considerar o Estado Democrático como entidade capaz de garantir direitos, o reconhecimento dos marcadores sociais torna-se essencial para a atribuição e manutenção de direitos fundamentais e humanos, bem como garantia de isonomia entre todos os sujeitos vinculados a um sistema jurídico.

A autoidentificação prediativa, composta substancialmente pela identidade de cada sujeito¹³, é todo atributo, ou o conjunto deles, que caracteriza e define um sujeito social, tais como: raça, classe, gênero, etnicidade e todas as outras variáveis

¹² Atribui-se ao direito administrativo tradicional uma percepção autoritária sobre o interesse público, o incentivo à burocratização dos atos públicos e a submissão dos administrados (cidadãos) nas relações administrativas perante os gestores públicos. Para ver mais sobre o tema: Pessoa (2021).

¹³ Sobre o tema, ver mais: Aguiar (2007, p. 83-88).

definidoras da identificação ou reconhecimento social do indivíduo. E é daqui que se dará o próximo passo.

Baseando-se em Fraser (2008, p. 12), com a compreensão de que a justiça social exige, concomitantemente, redistribuição de bens e riquezas e reconhecimento de identidades, para que os instrumentos protetivos de nossa legislação possam combater, de fato, discriminações que impedem a concretização de direitos fundamentais, é preciso que se perceba performances heterogêneas de vulnerabilidades e recortes de desigualdades concretas de raça, sexo, gênero, classe e outros marcadores identitários.

Ao tratar sobre discriminação e marcadores de identidade social, é necessário abordar o conceito de desigualdade estrutural. O termo faz referência às discrepâncias entre indivíduos ou classes sociais que estão em maior ou menor vantagem em comparação com outros do mesmo meio, que não só estão presentes no cotidiano social, mas que guiam a lógica do comportamento humano.

Silvio Almeida (2020) aborda como discriminação sistemática, processual e histórica das minorias brasileiras geradoras de uma estratificação social que se reverte em inúmeras desvantagens políticas e econômicas aos grupos minoritários. Ainda, alerta que essas diferenças podem ser percebidas na forma de pobreza, salários mais baixos, menor acesso aos sistemas de saúde e educação, maiores chances de encarceramento e morte.

Nessa perspectiva, a compreensão e estudo sobre os conceitos definidores de vulnerabilidades, tirando da invisibilidade as identidades heterogêneas e diversas, constituem marcos determinantes para as ciências jurídicas. Perceber as diferenças interclasses atribuídas a determinados grupos e classes sociais, sejam estas cumulativas ou não, são primordiais para a efetivação do princípio da justiça social.

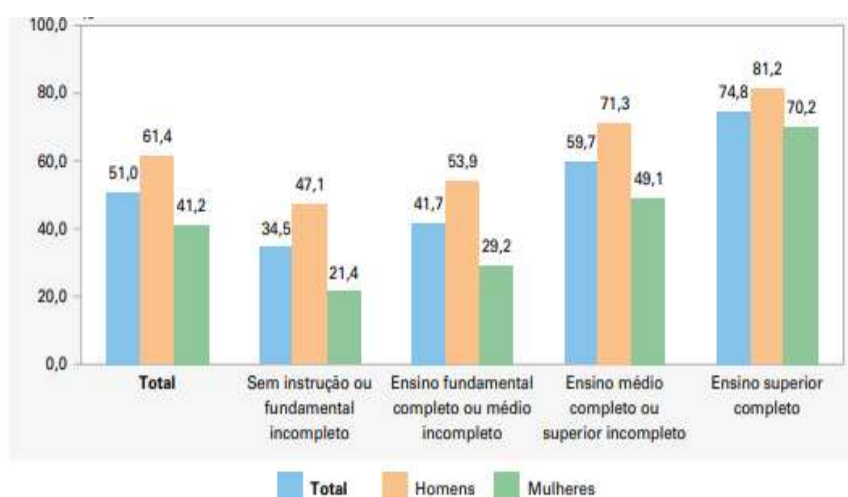
É importante destacar que, para o reconhecimento e a consecução do estudo, o conceito de gênero utilizado é o que reconhece seu significado a partir da construção social do ser mulher. Simone de Beauvoir (1949), em sua obra 'O Segundo Sexo', argumenta que o gênero é uma construção social e histórica, em vez de uma característica biológica inata. Para Beauvoir, as mulheres não são naturalmente inferiores aos homens, mas são socialmente construídas como subordinadas.

Seguindo a mesma perspectiva conceitual, Silvia Federici (2004) aborda o papel do gênero na história do capitalismo e da opressão das mulheres. Federici

argumenta que o patriarcado é uma parte fundamental do sistema capitalista, e que a subordinação das mulheres é necessária para a acumulação de riqueza e poder.

Segundo o Síntese de Indicadores Sociais (IBGE, 2021), ao analisar as condições de vida da população brasileira a partir de variáveis e indicadores de grupos populacionais específicos, compreendendo as desagregações por cor ou raça, sexo, nível de instrução e grupos de idade, reflete-se a desigualdade tanto na maior participação dos homens na força de trabalho quanto as dificuldades que as mulheres enfrentam para encontrar ocupação e para permanecerem ocupadas, principalmente quando ausentes legislação e políticas públicas específicas.

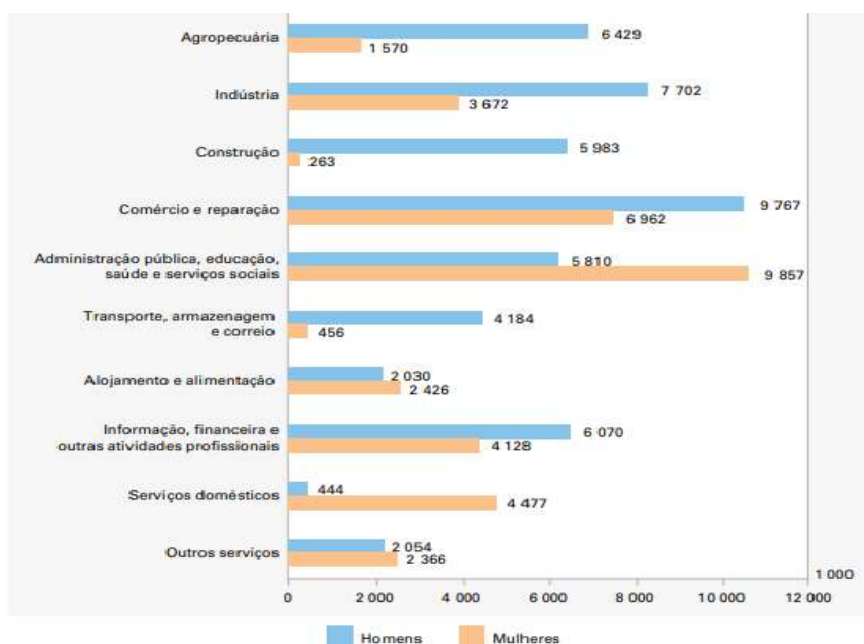
Gráfico 1 – Nível de ocupação, por sexo, segundo o nível de instrução do Brasil – 2020



Fonte: IBGE (2021).

Independentemente do grau de escolaridade ou nível de instrução, a desigualdade de gênero, considerando o sexo de cada empregado, reflete em oportunidades de emprego e consequentemente de renda.

Gráfico 2 – População ocupada, por sexo, segundo os grupos de atividade do Brasil – 2020



Fonte: IBGE (2021).

Reflete também nos espaços destinados para essas pessoas, segundo o seu sexo, em atividades desenvolvidas dentro do mercado de trabalho. Nesse ponto, cabe observar que em quatro áreas de atividades a população de mulheres é superior à dos homens: administração pública, educação, saúde e serviços sociais; alojamento e alimentação; serviços domésticos e outros serviços.

O direcionamento natural das mulheres para esses postos de trabalho justifica-se pelo que se pode definir como economia do cuidado. A economia do cuidado é, em primeiro lugar, uma economia que assegura o essencial da provisão de um país e de seus habitantes através da manutenção das atividades do cotidiano, voltadas para o cuidado da vida e do bem-estar.

Em outra perspectiva, agrega formas de trabalho em que as lacunas de desigualdade existentes afetam diretamente a situação econômico-laboral, o acesso à tecnologia e saúde e o aumento do trabalho doméstico e violência de gênero¹⁴.

Além do estudo a partir da condicionante de gênero – variável sexo, o tema das desigualdades exige um recorte direcionado para a raça. Nesse quesito, as atividades econômicas que, historicamente, apresentam os menores rendimentos

¹⁴ Para ver mais sobre o assunto: Malaver-Fonseca; Serrano-Cardenas; Castro-Silva (2021).

médios – Serviços domésticos, Agropecuária e Construção – são as que possuem, proporcionalmente, mais pessoas ocupadas de cor ou raça preta ou parda.

Para Almeida (2019, p. 154), o racismo, a raça e a desigualdade se relacionam tanto para os que acreditam na economia como a ciência que se ocupa da escassez como para os que a consideram como o conjunto das relações de produção.

Gráfico 3 – População ocupada, por grupo ou raça, segundo os grupos de atividade do Brasil – 2020



Fonte: IBGE (2021).

As construções teóricas sobre o tema evoluem a partir do reconhecimento das performances sociais identitárias e heterogêneas e, agregando o gênero e a raça, observa-se o conceito de interseccionalidade. De formulação recente e ainda permeado de debates, foi tratado por Crenshaw (2002) como o problema que busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas entre dois ou mais eixos de subordinação.

É possível listar outros termos que também reconhecem a retroalimentação das esferas de dominação e exploração existentes na sociedade como consubstancialidade/coextensividade. Para Kergoat (2012), as relações sociais são munidas de consubstancialidades e formam um nó que não pode ser sequenciado; e são coextensivas, se reproduzem e se coproduzem reciprocamente. Cisne (2017)

atesta que, além de arma crítica, a interseccionalidade, a consubstancialidade e a coextensividade são verdadeiros instrumentos de luta.

Sabe-se que o Estado brasileiro adota regras de políticas afirmativas com a finalidade de reparar e compensar desigualdades históricas, estruturais e estruturantes perpetradas na sociedade¹⁵.

Além disso, essas práticas são vetores de igualdade e proteção de direitos. Ao serem executadas pelos três poderes da República, em todos os seus níveis, funcionam como sistema especial de proteção de direitos humanos, igualdade e diferenças.

Dessa forma, a ausência de reconhecimento pela ciência jurídica das interseccionalidades, consubstancialidades e outras formas de análise e visibilidade das diferenças sociais torna a expectativa de igualdade material uma mera reprodução de violências mantenedoras de uma estrutura que privilegia uns, em detrimento de outros, atrasando qualquer possibilidade de desenvolvimento.

Em uma perspectiva tradicional, a identificação e o reconhecimento do assunto e sua consequência na desigualdade econômica e social poderiam ser vistos apenas como uma questão de sensibilidade de gestão. Já no viés em que se considera um Estado regulador, com capacidade de fomento e obrigações diante dos deveres constitucionais que lhes são designados, o fato de se perceber o conjunto de características que, individualmente ou somadas, adjetivam uma estrutura social desigual é o primeiro passo do planejamento dos atos administrativos que perfarão na concretização de direitos.

Outro elemento importante de se considerar é o engrandecimento da democracia diante da maximização ou da valorização da relação entre a sociedade e o Estado. Para Eleonora Cunha (2018), é uma relação de influência recíproca em que há contribuição formativa mútua. O Estado deve se moldar às necessidades da sociedade civil, enquanto a coletividade também deve responder à regulação do ente gestor.

Da mesma forma, cabe ponderar que a manutenção da democracia se consolida diante da imposição de limites de atuação do Estado na vida privada, bem

¹⁵ Um reconhecido caso da ideia de política afirmativa de reparação está na Lei nº 12.711/2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio de pessoas autodeclaradas pretas, pardas e indígenas e por pessoas com deficiência, além de estudantes que cursaram integralmente o ensino fundamental em escolas públicas e estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita. A legislação ficou popularmente conhecida por “Lei de Cotas”.

como da composição de mecanismos de identificação e participação social na estrutura administrativa. Essa equação traz a tônica da forma federativa de Estado, princípio estruturante da República¹⁶.

Com relação aos comentários anteriores, considerando a incontestável estrutura desigual onde se alicerça o meio social e o dever fundamental atribuído ao Estado de garantir equidade e justiça social, o reconhecimento das identidades heterogêneas a partir de uma realidade dispare de bem-estar, desenvolvimento e oportunidades não é só uma obrigação do Estado, mas uma forma de constitucionalizar seus atos administrativos.

Aqui podemos atestar que a existência das formas de exclusão na sociedade impede a instauração, de fato, do que se compreende por justiça social. Além disso, que a desigualdade é ponto nodal das teorias econômicas e de desenvolvimento e o seu não reconhecimento pelo Estado torna não apenas a prática dos atos administrativos ineficazes, mas inconstitucionais.

2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS E AÇÕES AFIRMATIVAS: UM PASSO EM FAVOR DA IGUALDADE

Vistas essas compreensões, cabe observar que há, inicialmente, um choque de matérias entre Direito Administrativo e aquele que se convencionou chamar de Direito Antidiscriminatório. Este, seria o ramo do Direito que estuda, de forma interdisciplinar, possibilidades, dentro da estrutura do Estado Democrático de Direito, a partir do reconhecimento de formas de violências estruturais em desfavor de determinados grupos.

Acontece que não há como compreender o Estado como agente de transformação social e catalisador de bem comum sem que se considerem as demandas apontadas em disciplinas que analisam, de outras lentes, o comportamento social e sua estrutura.

A utilização de cooperação entre as duas disciplinas demonstra, em um primeiro momento, o ponto de partida do estudo, reconhecendo o direito como método capaz de perceber máculas sociais e, através de seus instrumentos,

¹⁶ Segundo o artigo 1º da Constituição Federal de 1988, a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constituindo o Estado Democrático de Direito.

transformá-las. A observação se faz necessária para que não se aborde a lógica do estudo a partir de uma perspectiva crítica, em que se enxerga o direito como método de manutenção de privilégios sociais e território fértil para perpetuação de estrutura dominante contraposta às classes vulneráveis¹⁷.

Há uma inegável dificuldade em conciliar os temas de Direito administrativo e do antidiscriminatório, se assemelha ao que Marcus Faro de Castro (2013) aponta como desafio da fase de ascensão do liberalismo clássico, com o surgimento do direito administrativo.

Relata que, durante o desenvolver do direito administrativo, o principal dos desafios tratava-se de conceber instituições e noções jurídicas capazes de fornecer bases para o bom funcionamento da burocracia necessária e dispor de critérios legais para garantir a logística de distribuição dos bens coletivos, permitindo intervenção mínima sobre os interesses econômicos de grupos protegidos.

Nessa perspectiva, reconhece a teoria da regulação, que deixa de enxergar o Estado como mero interventor e passa a avaliar como organizador das relações sociais e econômicas, percebendo, dessa forma, ser insuficiente o mero e passivo exercício de poder de polícia sobre os mercados¹⁸. É compatível e natural compreender o Estado vinculado à gestão pública em todas as suas atividades de planejamento, gerenciamento e destinação de recursos, políticas públicas, entre outros.

Assim, quando determinada atividade econômica refletir externalidade sociais, sejam positivas ou negativas, o mercado não será um elemento organizador eficiente, pois nesses casos o mercado não é capaz de recompensá-las (SALOMÃO FILHO, 2013, p. 34). Nessa perspectiva, é competência do Estado, como agente normativo e regulador da atividade econômica, agir.

Na toada da regulação social, segundo a literatura de Windholz e Hodge (2013, p. 26), duas correntes conflituosas de respostas sobre como a regulação é concebida: (a) para corrigir os efeitos prejudiciais da atividade econômica (deficiências de mercado); e (b) para atingir determinados resultados socialmente desejados.

¹⁷ De uma perspectiva crítica, o Direito pode ser visto como estrutura de manutenção de privilégios e perpetuação de estrutura dominante. Apesar de reconhecer a necessidade de se fazer a crítica para o engrandecimento do compilado de normas que regulamentam a vida social, não é a intenção desse estudo fazer sua análise a partir da perspectiva. Para ver mais sobre o tema: Fonseca (2021).

¹⁸ É o conceito de Estado regulador. Ver: Salomão Filho (2004, p. 67).

Considerando a regulação para corrigir efeitos prejudiciais da atividade econômica, do ponto de vista de toda a coletividade, haveria de se regular para garantir o acesso ao trabalho e à igualdade de oportunidades daqueles vulneráveis de forma equânime.

O conjunto das atividades econômicas capazes de moldar esses comportamentos é o que Peters (1986, p. 315) define por políticas públicas, “agindo diretamente ou por delegação, e influenciando a vida dos cidadãos”. Diferentemente de Dye (1984), que elabora o mesmo conceito a partir de uma ideia mais generalista, afirmando que política pública seria tudo que o governo escolhe fazer ou não fazer. Nessa esteira, poderia considerar política pública como qualquer ato, ação ou até omissão de um governo. Um ato meramente burocrático do ente público estaria comparado a ação pública em favor da garantia dos deveres constitucionalmente garantidos aos cidadãos. por exemplo. Seria, portanto, a ação pública em favor da garantia dos deveres constitucionalmente garantidos aos cidadãos.

Não seria razoável considerar a cotidiana comunicação oficial entre Órgãos Administrativos, através de atos e meios diversos, uma política pública similar ou idêntica ao procedimento administrativo que garante o acesso à saúde, à educação ou a qualquer outro direito fundamental. Apesar de o procedimento administrativo necessitar de comunicação, o ato isolado da comunicação, por si, não produz nenhum efeito coletivo.

Por exemplo, uma comunicação através de documento público entre uma Prefeitura e uma Secretaria Municipal de Saúde de uma mesma localidade, enviada pelo Prefeito municipal, solicitando uma reunião com seu Secretário, para tratar sobre temas de saúde pública. Caso a reunião aconteça e dela se tomem providências, existe a concepção da política pública. Caso o documento se perca ou, por algum motivo, a reunião não aconteça, a intenção de se reunir, formalizada em um documento inócuo, não é suficiente para configurar o conceito.

Um segundo exemplo discute a necessidade de que políticas públicas respeitem não apenas as condicionantes legais do direito administrativo mas, também, as normas constitucionais inerentes a elas, veja: no ano de 2022, durante o período eleitoral (2º turno), como forma de garantir o direito ao voto de pessoas em condição de vulnerabilidade social, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) declarou a impossibilidade de redução da oferta de transporte público, bem como a

possibilidade de garantia da isenção de pagamento de qualquer valor para o deslocamento aos entes federados¹⁹.

Além disso, na véspera da eleição, ocorrida em 30/10/2022, o então Presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Ministro Alexandre de Moraes, decidiu²⁰ pela proibição de qualquer operação da Polícia Rodoviária Federal relacionada ao transporte público, gratuito ou não, disponibilizado aos eleitores que impedisse ou dificultasse o acesso dos cidadãos ao direito de voto.

Apesar disso, o então Diretor da Polícia Rodoviária Federal, naquela data, decidiu por seguir o curso das operações, justificadas no fortalecimento da segurança Pública Nacional, quer seja na proteção das vidas, na preservação dos patrimônios públicos e privados e na garantia da mobilidade nas rodovias e estradas federais e nas demais áreas de interesse da União²¹.

No que concerne às questões eleitorais, não é de interesse desta pesquisa aprofundar-se. Cabe, com o exemplo, perceber que uma política pública estruturada em bases legais, com finalidade definida e objetivo claro pode não respeitar os deveres constitucionais necessários. A *blitz* pode ser uma política pública cotidianamente utilizada com objetivo de garantir a segurança no trânsito²², a proteção de vidas e preservação do patrimônio, mas, para aquele momento, não atendeu aos anseios constitucionais.

Não há intenção, aqui, de relativizar a importância da vida, da saúde pública ou da segurança no trânsito, mas de atentar para a prioridade do momento e para a forma de atuação dos agentes públicos. Nessa esteira, ainda que uma política pública esteja calcada em padrões de legalidade, é necessário que se perceba nela seu objetivo constitucional.

Essa reflexão nos mostra que a estrutura de uma política pública deve ser organizada em atos administrativos legais, que respeitem o devido processo próprio

¹⁹ A norma foi incluída na Resolução nº 23.669/2021, para ver mais: BRASIL (2022).

²⁰ A decisão aconteceu nos autos nº 0601800-39.2022.6.00.0000 (TSE), formulados pelo Deputado Federal Luiz Paulo Teixeira Ferreira (PT), no dia 29/10/2022. Segundo o Ministro Alexandre de Moraes, em decisão, até o encerramento do segundo turno das eleições ficaria proibida a execução de qualquer operação da Polícia Rodoviária Federal relacionada ao transporte público, gratuito ou não, disponibilizado aos eleitores, sob pena de responsabilização criminal do diretor-geral da PRF por desobediência e crime eleitoral, além da responsabilização dos respectivos executores das medidas.

²¹ Ofício circular de número 14/2022/DG emitido para manutenção das operações. Para ver mais: https://www.migalhas.com.br/arquivos/2022/10/FEA0F232E8FF4D_oficioPRF.pdf. Acesso em: 4 nov. 2022.

²² Sobre a política de segurança pública preventiva, que justifica a organização e execução de barreiras policiais nas vias públicas, ver Roth (2022).

e a especificação de cada um deles, mas, também, para que ela exista, a política pública deve estar voltada à execução de objetivos constitucionais.

Reconhecendo, portanto, o dever fundamental de justiça social, compreende-se a ação pública – instrumentos e atos administrativos – como um conjunto de políticas públicas propostas com objetivo de sanar desigualdades estruturais²³ da sociedade (raça, classe, gênero, etnicidade, entre outras) e que carece de objetivar a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais (GOMES, 2001, p. 40).

Assim, o arcabouço prático de políticas públicas e desenvolvimentistas estatais aplicado à sociedade forma a concepção de política afirmativa de discriminação positiva que será desenvolvida no trabalho. A identidade, então, estaria fundamentada no que Habermas (1988, p. 147) define por autoidentificação predicativa que caracteriza uma pessoa diante de si, da sociedade e do Estado regulador²⁴.

Cabe, também, agregar ao estudo percepções sobre o conceito de desenvolvimento. Para Bresser-Pereira (2007, p. 6), o desenvolvimento ou crescimento econômico é um fenômeno consequente do que se chama de revoluções capitalistas. Em sua perspectiva, na medida em que ocorre crescimento econômico, a taxa de salários ou salário médio tende a crescer proporcionalmente ao aumento da produtividade.

Para o transcorrer da pesquisa, elabora-se a projeção do conceito de desenvolvimento afastando-o da limitada e isolada ideia de crescimento econômico. Ao buscar o conceito de desenvolvimento, encontra-se um emaranhado de fatores que somam crescimento econômico e qualidade de vida, intuindo variáveis econômicas e sociais. Para Sandroni (1994, p. 169), o desenvolvimento econômico está intimamente ligado ao crescimento econômico – incrementos positivos no

²³ O termo desigualdade estrutural faz referência às discrepâncias entre indivíduos ou classes sociais que estão em maior ou menor vantagem em comparação com outras do mesmo meio. Silvio Almeida (2020) aborda como discriminação sistemática, processual e histórica das minorias brasileiras geradoras de uma estratificação social, que se reverte em inúmeras desvantagens políticas e econômicas aos grupos minoritários. Ainda, alerta que essas diferenças podem ser percebidas na forma de pobreza, salários mais baixos, menor acesso aos sistemas de saúde e educação, maiores chances de encarceramento e morte.

²⁴ Entende-se, portanto, por autoidentificação predicativa todo atributo que caracteriza e define um sujeito social, tais como: raça, classe, gênero, etnicidade e todas as outras variáveis definidoras da identificação ou reconhecimento social do indivíduo. Sobre o tema, ver mais em Aguiar (2007).

produto ou aumento da capacidade produtiva da economia, melhorias do nível de vida dos cidadãos e alterações estruturais na economia.

Os compromissos assumidos pelas Organizações públicas com o desenvolvimento, inclusive, já são ratificados de forma substancial através dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)²⁵. Criados pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2015, os ODS estabelecem metas globais para um futuro sustentável até 2030. São 17 objetivos que abrangem uma ampla variedade de questões, desde a erradicação da pobreza até a ação climática, e incluem metas específicas e mensuráveis para alcançar esses objetivos.

Um dos ODS é o Objetivo 5 - Igualdade de Gênero, que tem como objetivo alcançar a igualdade entre homens e mulheres em todas as esferas da vida e eliminar todas as formas de discriminação e violência baseadas no gênero. As metas específicas do Objetivo 5 incluem a eliminação da discriminação e violência contra mulheres e meninas, a promoção da participação igualitária de mulheres em todos os níveis de tomada de decisão e o acesso a serviços de saúde sexual e reprodutiva.

Tratando-se, portanto, de políticas públicas e da possibilidade de ação estatal em favor da garantia de direitos fundamentais, importa reconhecer o conceito de desenvolvimento considerando a análise de melhoria social e aplicação da atividade do Estado em favor da justiça social.

A conjugação das referências apontadas traz um novo questionamento ao debate. Sabe-se que política pública é um ato ou uma ação (ou um conjunto deles) que tem por objetivo a efetivação de um direito fundamental e a execução de um dever constitucional, porém é necessário divagar sobre quais instrumentos e atos administrativos são passíveis de estruturar uma política pública. É precisamente nesse ponto que se questiona se o procedimento licitatório pode ser utilizado como meio de instrumentalizar uma política pública de ação afirmativa.

2.4 LICITAÇÃO É POLÍTICA PÚBLICA?

Considerando o procedimento como uma das principais ferramentas estatais de compra, a licitação surge no cenário jurídico brasileiro em 1862 através do Decreto nº 2.926 do então Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas com

²⁵ Para ver mais: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 13 mar. 2023.

o objetivo de aumentar a concorrência e dar mais eficiência à concorrência e dar mais eficiência à compra pública através da análise de idoneidade das empresas que se habilitavam a participar do procedimento.

Mais tarde, depois de outras normativas²⁶ tratarem sobre o tema, o texto constitucional de 1988 tratou sobre a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação (artigo 22, XXVII) e reforçou os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além da igualdade de condições a todos os concorrentes para o procedimento de licitação com objetivo de contratar serviços, obras, compras e alienações (Art. 37, XXI).

Baseando-se no Decreto-Lei nº 2.300, de 1986, e considerando o novo espaço jurídico constitucional pós 1988, surge, nesse cenário, a conhecida Lei nº 8.666, de 1993 com o objetivo de dar probidade às compras públicas, proporcionando segurança e burocratizando o procedimento.

De 1862 até 1993, apesar das inúmeras características peculiares de cada norma regulamentar, o que se percebe é que a busca pela segurança de uma compra pública honesta, longe de corrupção, é firmada no aumento da burocracia e no enrijecimento da norma. E, apesar de estar tratando sobre o procedimento da licitação nas compras públicas, isso não difere, em maior medida, do fenômeno na ocorrido na Administração pública.

Especialmente no século XIX, a burocratização do Estado ganha estrutura e corpo diante do Estado patrimonialista. Este último era caracterizado pela confusão de patrimônio privado do gestor, com o patrimônio público estatal. Para Bresser-Pereira (1997, p. 348), o patrimonialismo significa a incapacidade ou a relutância em distinguir o patrimônio público dos bens privados. Assim, a burocracia apresentou-se como solução à diferenciação entre eles.

O fenômeno impactou diretamente o procedimento das compras públicas, fazendo com que a licitação ganhasse novos contornos. Com o passar do tempo, as características e o enrijecimento apresentaram-se como pouco eficientes dentro de novas necessidades e de um Estado que buscava um pouco mais de celeridade.

As transformações geradas no interior do aparato estatal, cumuladas a ideia de um Estado regulador como representante da modernidade – contrário, portanto, ao intervencionismo e patrimonialismo tido como ineficaz e anacrônico (QUEIROZ;

²⁶ Decreto-Lei nº 4.536, de 1922 (Código de Contabilidade da União), Decreto-Lei nº 200, de 1967, Lei nº 5.456/1968 e Decreto-Lei nº 2.300, de 1986.

SECCHI, 2021, p. 159) –, passam a desenhar novos meandros dos procedimentos licitatórios.

Para dar mais agilidade às compras públicas, através da Lei nº 10.520, de 2002, instituiu-se no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão²⁷. Posterior a isso, através do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) – Lei nº 12.462 de 2011.

No ano de 2019, foi publicado o Decreto de nº 10.024, que regulamentou a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica no âmbito da administração pública federal. Depois disso, ainda na perspectiva de evidenciar uma compra pública econômica, proba e eficiente, surge a Lei nº 14.133, de 2021, socialmente conhecida como “nova lei de licitações”.

Nesse ponto, para que se compreenda o objetivo da legislação ou a intenção do legislador (*mens legis*) em pensar uma nova forma de regulamentar o procedimento licitatório, recorre-se à justificação da Lei, presente no relatório emitido pela Comissão Especial Temporária de Modernização da Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/1993).

Em um primeiro momento, o relatório da comissão (BRASIL, 2013, p. 8-9) elenca motivos pelos quais a Lei nº 8.666 de 1993 se tornou inócua e inaplicável, enfatizando a necessidade de reorganizar a legislação. Além disso, destaca a importância dos princípios a serem seguidos, com especial menção à celeridade, eficiência, economicidade e razoabilidade e dos objetivos que norteiam, a partir de sua vigência, os procedimentos licitatórios: assegurar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e o tratamento isonômico entre os licitantes, ampliar a eficiência nas contratações públicas e assegurar a justa competição entre os licitantes, promover a troca de experiências e tecnologias em busca da melhor relação entre custos e benefícios para o setor público, incentivando a inovação tecnológica e a promoção do desenvolvimento sustentável no território nacional.

²⁷ Sobre o pregão, também pode-se mencionar o Decreto nº 3.555/00 (presencial) e o Decreto nº 5.450/05 (eletrônico).

Relacionado ao procedimento, às modalidades e aos tipos, o que se destaca é o reforço do planejamento como aspecto central da licitação e da preocupação de se afastar o apego às formalidades.

Organizando essas informações é possível perceber que o procedimento licitatório brasileiro acompanha o Estado e, para este momento, atende a uma necessidade de menor burocracia e maior amplitude do conceito de eficiência, desvinculando-se da ideia simples da economicidade.

Para que se compreenda a possibilidade de impacto positivo em ampliar a percepção sobre o conceito de eficiência, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE (2017, p. 3) confirmou que o poder de compras (aquisição + contratação) movimenta um mercado de, em média, 10% a 15% do PIB Nacional, alcançando as cifras de aproximadamente 500 bilhões de reais/ano.

Reconhecendo esse mercado e a possibilidade de ampliação do que se considera eficiência, questiona-se sobre a sua função social ou função extraeconômica da licitação, desvinculada da ideia de finalidade restrita à melhor proposta, não estando vinculada à economicidade apenas.

A construção ou caminho da burocracia da compra pública remete à possibilidade da regulamentação²⁸ de medidas que objetivam a inclusão de determinados grupos e o fomento às variáveis que, conseqüentemente, possam atingir melhores condições de justiça social.

Colaborando com um conjunto de ações que controlam e influenciam o comportamento dos agentes econômicos e com o objetivo de convergir suas atividades aos princípios constitucionais (ARAGÃO, 2004, p. 163), a ideia circunda a possibilidade de atribuir um efeito desenvolvimentista aos certames licitatórios, reconhecendo sua função extraeconômica e utilização do procedimento para instrumentalização de políticas públicas de corte social.

Através da regulamentação – procedimento licitatório – seria possível o Estado agir como agente regulador, atingindo possíveis falhas econômicas e sociais. Para Boyer (1990, p. 181), a regulação é reconhecida em uma conjunção de mecanismos que viabilizam a reprodução do conjunto do sistema, em função do estado das estruturas econômicas e das formas sociais.

²⁸ Ato normativo, geral e abstrato, de caráter legislativo. No tema das licitações, refere-se ao próprio procedimento burocrático previsto em lei em que se viabiliza a compra pública. Para compreender mais sobre o tema, ver: Almeida (2005).

Seria, portanto, o reconhecimento da presença da forma não concorrencial²⁹ nos certames licitatórios. Para o modelo, “a ação do Estado não objetiva o fomento à concorrência, mas, outras finalidades, incluindo o estímulo a grupos socialmente marginalizados” (LEITE, 2011, p. 63).

Para que se consiga concluir sobre a possibilidade de utilização do procedimento licitatório para instrumentalizar uma política pública, é necessário considerar seu ciclo deliberativo, a identificação de seus estágios e em que momento dessas etapas o procedimento licitatório seria utilizado como vetor de promoção de direitos.

Para Secchi (2014, p. 34), o ciclo das políticas públicas consiste na identificação do problema, na formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção³⁰. Da identificação do problema, passando pela formação da agenda e formulação de alternativas, temos parte do caminho onde o Estado percebe o problema, discute e decide intervir³¹.

A etapa da tomada de decisão é quando, a partir do interesse em intervir, considerando as questões pertinentes (beneficiados, agentes envolvidos, possíveis impactos), decide-se por qual caminho seguir para a implementação. Esta, consiste na execução da política pública, através do percurso delineado e em favor do grupo beneficiado.

É nesse momento que o procedimento licitatório e a política pública podem se encontrar. Sabendo que nas etapas da tomada de decisão e da implementação há o debate sobre um procedimento viável, estruturado em bases legais e considerando a importância da licitação no cenário econômico e social e sua frequência de utilização no cotidiano das compras públicas, percebe-se que há hipótese viável de que se complementam.

²⁹ Prevista no artigo 75 da Lei nº 14.133/2021, a dispensa de licitação é uma modalidade que, reconhecidamente, atende às características da regulação não concorrencial. O procedimento valoriza a desburocratização, rapidez e eficácia do procedimento para os casos previstos em lei. Sobre licitação não concorrencial e outras espécies de classificação do procedimento, ver: Marques (2005).

³⁰ As etapas da avaliação e extinção do ciclo de formação da política pública não são objeto de estudo direto deste trabalho. Elas acontecem depois da implementação – geralmente respeitando uma regra de cronologia em que o tempo permita avaliar o impacto gerado por aquela política pública e se ela merece ou não perdurar, consequenciando em uma possível extinção. Na consecução do trabalho, nos interessa, especialmente, a tomada de decisão e a implementação, nas quais o procedimento licitatório se encontra com o ciclo de formação das políticas públicas.

³¹ Para ver mais sobre o tema: Secchi (2016).

E, para que não pareça estranho, observa-se que, na redação da Lei nº 14.133 de 2021, existem sujeitos que são beneficiados ou objeto de direcionamento de algumas preferências nas compras públicas, tais como: Mulheres – art. 60, III; Mulheres vítimas de violência doméstica – art. 25, § 9º, I; Pessoas em condição de deficiência, reabilitados da previdência social e aprendizes – art. 92, XVII; art. 116; art. 137, IX; Egressos do sistema prisional – art. 25, § 9º, II e Microempresas e às empresas de pequeno porte – art. 4º, §2; art. 15, §2; art. 81, §4º.

Em vista disso, o que se pode concluir é que já houve uma tomada de decisão do legislador em regulamentar o procedimento licitatório como meio de instrumentalizar políticas públicas no Estado brasileiro.

No texto da Lei nº 14.133 de 2021, percebe-se, em dois momentos, a tomada de decisão do legislador em favorecer o grupo social constituído pelas mulheres (reconhecendo a violência estrutural de gênero de forma precedente) para que sejam alvo de políticas públicas de inclusão no mercado de trabalho.

Em um primeiro momento, no artigo 25, parágrafo 9º, I, previu que o instrumento editalício, além dos requisitos tradicionais (objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento), poderá, na forma disposta em regulamento, exigir que o percentual mínimo da mão de obra responsável pela execução do objeto da contratação seja constituído por mulheres vítimas de violência doméstica.

Posteriormente, ao tratar sobre outro momento da licitação (na fase de julgamento, especificamente na escolha da proposta mais vantajosa), o artigo 60, III, apregoa que em caso de empate entre duas ou mais propostas, o desenvolvimento pelo licitante de ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho deve ser considerado como critério de desempate, apontando a melhor proposta.

O critério de desempate é o terceiro de uma escala de prioridades numeradas nos incisos do artigo 60. Os critérios de desempate que antecedem a avaliação são, respectivamente: apresentação, pelos licitantes empatados, de nova proposta em ato contínuo à classificação – disputa final – e a avaliação do desempenho contratual prévio dos licitantes.

A intenção do legislador demonstra que a proposta mais vantajosa para a administração pública não é mais, pura e simplesmente, a economicidade. A

economicidade importa e é fator principal de análise, mas o comportamento social do participante do procedimento também deve ser levado em conta. A proposta mais vantajosa então passa a ser a que gera maior impacto econômico e é socialmente benéfico.

No artigo 25, parágrafo 9º, I, o legislador abre uma grande possibilidade para que os atores regulados (União, Estados e Municípios) possam atuar diante do desafio social que é a violência contra a mulher. O fato de que se possa, em edital, prever especificidades relacionadas à contratação de empresas que estejam sensíveis a essa realidade, através da previsão da porcentagem de emprego direcionadas às mulheres vítimas de violência, é possibilidade de combate à vulnerabilidade econômica que, em tantas situações, mantém a vítima presa ao ciclo da violência.

A ideia veio inspirada no Ato da Comissão Diretora nº 4, de 2016, e no Ato da Diretoria-Geral nº 22, também de 2016, do Senado Federal (BRASIL, 2016), que instituíram o Programa de Assistência a Mulheres em situação de vulnerabilidade econômica em decorrência de violência doméstica e familiar.

Segundo o Ato da Comissão Diretora, os contratos de prestação de serviços continuados e terceirizados do Senado Federal garantiriam através de reserva prévia o percentual mínimo de 2% das vagas para mulheres em situação de vulnerabilidade econômica decorrente de violência doméstica e familiar desde que o contrato envolvesse cinquenta ou mais trabalhadores, sendo atendida a qualificação profissional necessária.

Ainda, os editais de licitação que visassem à contratação de empresas para a prestação de serviços continuados e terceirizados no âmbito do Senado Federal conteriam cláusulas estipulando a reserva de vagas para mulheres e, dentro da porcentagem estabelecida, deveriam se manter em cota máxima durante toda a execução contratual, aplicando-se também as hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de licitação.

Apesar da Lei de Licitações só integrar essa política pública em seu texto efetivamente no ano de 2021, alguns Estados já atuavam no combate à violência de gênero considerando o procedimento licitatório como aliado.

O Estado do Rio Grande do Norte, por exemplo, mesmo em 2016, quando houve tomada de decisão pelo Senado Federal, já contava com a vigência da Lei

Estadual nº 9.968 de 2015 (RIO GRANDE DO NORTE, 2015)³², que assegurou reserva mínima percentual de 5% de vagas para mulheres na área da construção civil em editais de licitação e contratos diretos para obras públicas promovidas pelo Governo do Estado.

³² A Lei de autoria do então Governador do Estado, Robson Faria (PSD) tem por objetivo e justificação a inserção e manutenção das mulheres no mercado de trabalho.

3 O ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE E A POLÍTICA DE INCLUSÃO DE MULHERES A PARTIR DE SEUS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS

Segundo informações contidas no Atlas da Violência, elaborado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2019), o Rio Grande do Norte aponta como o estado que apresenta maior aumento de índices de homicídios contra mulheres entre o decênio de 2007 a 2017, com variação de 214,4%.

O documento também atesta, considerando abrangência nacional, durante o mesmo lapso temporal, um comparativo de números entre mulheres negras e não negras que foram vítimas de homicídio. Em números absolutos, enquanto a taxa de homicídios de mulheres não negras teve crescimento de 1,7%, entre mulheres negras o índice foi de 60,5%.

Outro dado que colabora para a crítica ao assunto e para a construção da pesquisa é exposto pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua, referente ao primeiro trimestre de 2020 realizada pelo IBGE (2020), que atesta considerável privilégio masculino no que concerne à atuação profissional e mercado de trabalho no Estado – maiores oportunidades de trabalho e melhores salários.

O Rio Grande do Norte conta com uma população estimada de 3.560.903 de pessoas (IBGE, 2021) e, segundo a Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílio Contínua (2021), a representação de mulheres neste número é 51,4%, perfazendo a média de 1.830,304 de mulheres e, para as pessoas do sexo masculino, a média de 1.730.598.

No Estado, em 2018, também segundo o IBGE, considerando o exercício das mesmas funções, a remuneração pelo trabalho masculino era melhor, sendo financeiramente mais valorizada. Além disso, as mulheres que participaram da pesquisa contavam com maior qualificação que os homens.

Nessas condições, é necessário elaborar a percepção sobre as possibilidades, através da regulação, de mudança dessa realidade. E, para que se tracem caminhos metodológicos satisfatórios, do ponto de vista da regulação das políticas públicas que podem impactar nessa realidade social, precede pontuar também sobre a estrutura e a organização administrativa do Estado.

3.1 ONDE ESTÃO AS MULHERES NO MERCADO DE TRABALHO POTIGUAR?

Além dos dados já apresentados, é possível desenhar um cenário que represente a estrutura do mercado de trabalho potiguar, especialmente no lapso temporal no qual aconteceram as tomadas de decisão das políticas públicas formalizadas pelas publicações das Leis nº 9.968, de 2015, e nº 10.171, de 2017.

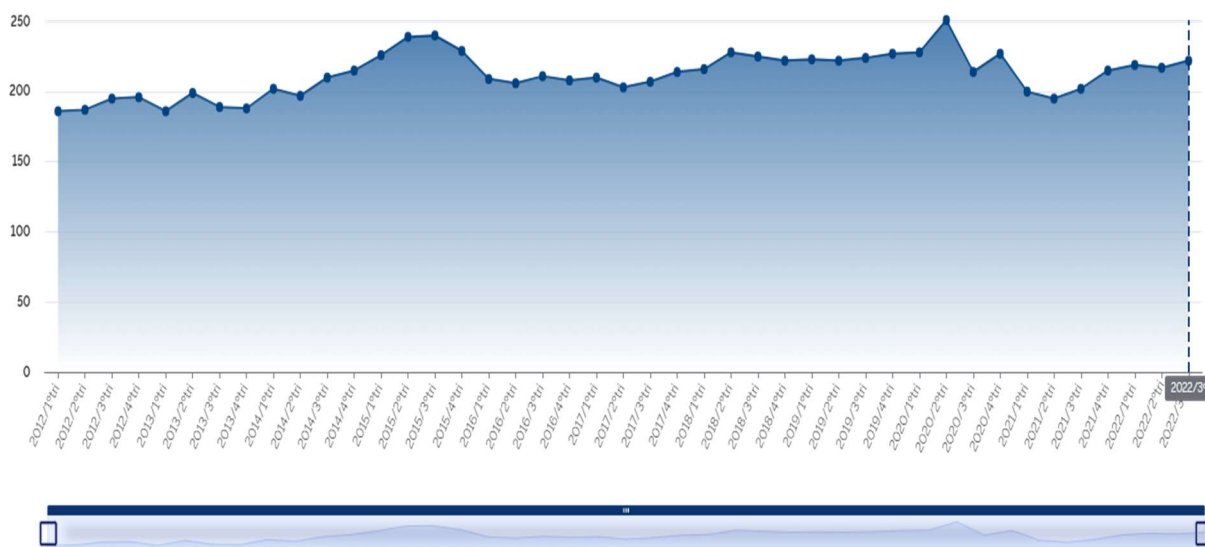
Ao usar a expressão “mercado de trabalho”, delimita-se o ambiente onde acontecem as trocas de vagas de emprego através do interesse entre empregador e empregado e que, para o estudo, é componente importante na elaboração dos dados e identificação dos objetivos traçados.

Para o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (IBGE, 2022), o trabalho compreende a atividade remunerada abrangendo informações sobre população na força de trabalho, ocupação, desocupação, posição na ocupação, horas trabalhadas; características do empreendimento ou negócio (atividade econômica, tamanho do empreendimento, existência de estabelecimento para funcionar); saúde e segurança no trabalho (acidentes e enfermidades ocupacionais); trabalho decente; e grupos vulneráveis. Além disso, compreende também outras formas de trabalho através de informações sobre trabalho para o próprio consumo, trabalho voluntário, afazeres domésticos e cuidados de pessoas moradoras do próprio domicílio ou familiares residentes em outros domicílios.

É possível delinear o cenário modelo para o estudo utilizando de dados organizados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua – PNAD Contínua (IBGE, 2022). No eixo X, temos o recorte temporal, organizado por trimestres, de 2012.1 a 2022.3, e no eixo Y, a quantidade de pessoas em milhares.

O primeiro dado a ser analisado é o número de pessoas empregadas no setor público do Estado do Rio Grande do Norte:

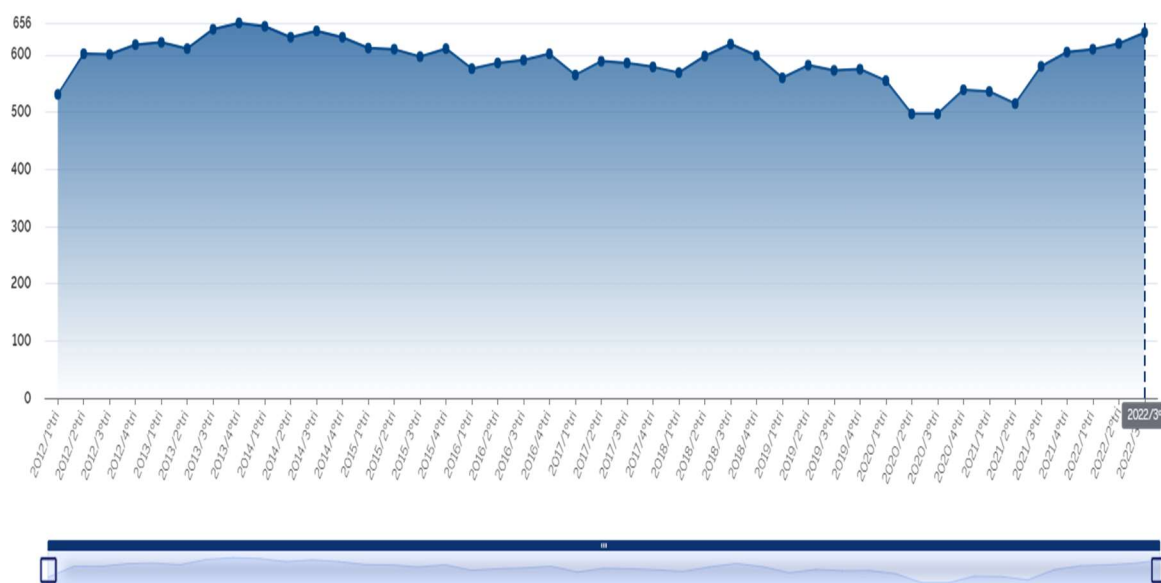
Gráfico 4 – Pessoas empregadas no setor público do Estado do Rio Grande do Norte – 2012/1 e 2022/3



Fonte: Dados retirados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua – PNAD Contínua – 2022 (IBGE, 2022).

Analisa-se, ainda, o número de pessoas empregadas no setor privado do Estado do Rio Grande do Norte:

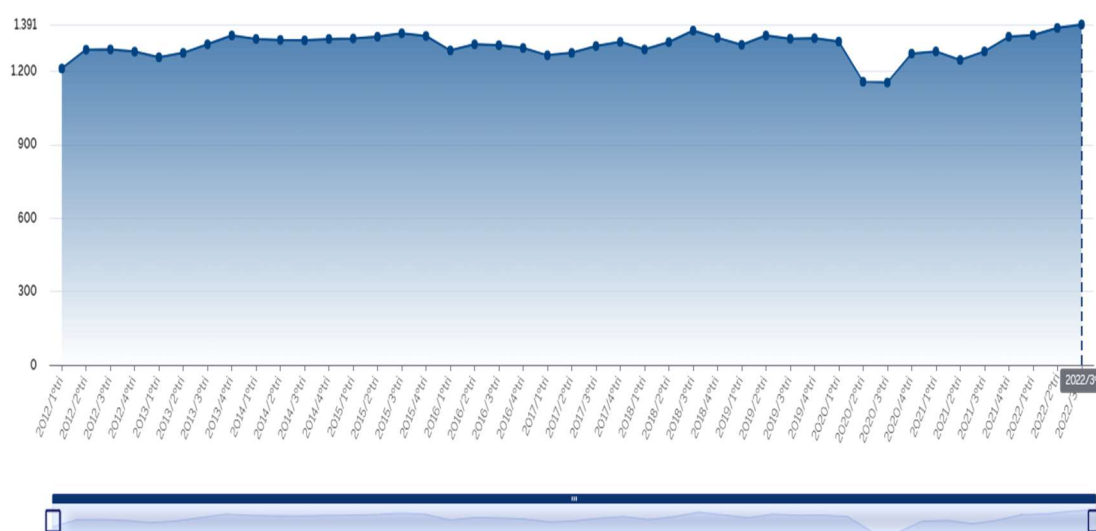
Gráfico 5 – Número de pessoas empregadas no setor privado do Estado do Rio Grande do Norte – 2012/1 e 2022/3



Fonte: Dados retirados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua – PNAD Contínua – 2022 (IBGE, 2022).

Agregado ao Eixo do vínculo (público ou privado) das pessoas empregadas no Estado do Rio Grande do Norte, soma-se o número de pessoas ocupadas e o de pessoas na força de trabalho do mesmo período. O número de pessoas na força de trabalho diz respeito às pessoas de 14 anos ou mais de idade ocupadas e desocupadas, ou seja, aquelas que estão ocupadas e as que estão em busca de ocupação.

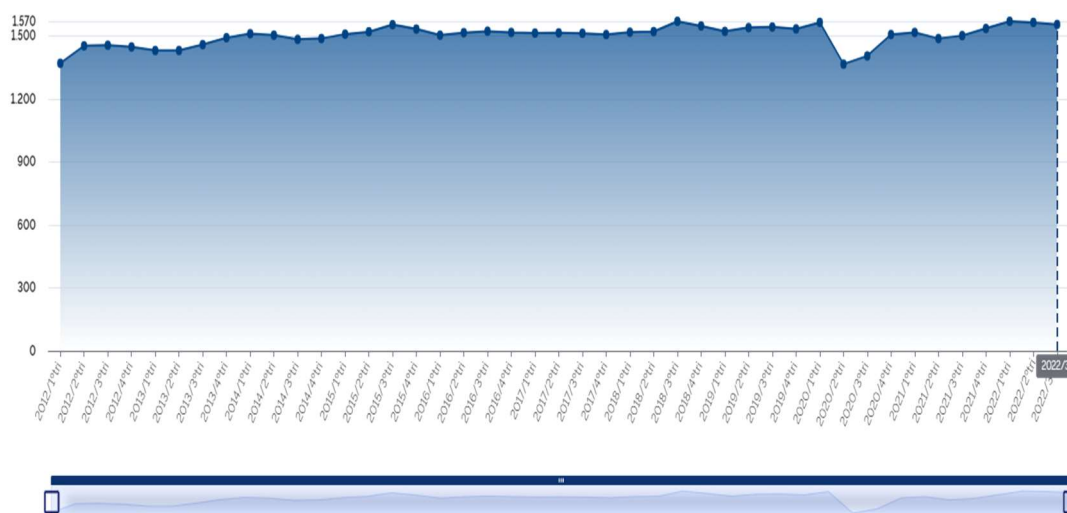
Gráfico 6 – Pessoas ocupadas³³ no estado do Rio Grande do Norte entre 2012/1 e 2022/3



Fonte: Dados retirados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua – PNAD Contínua – 2022 (IBGE, 2022).

³³ Para a metodologia do IBGE, uma pessoa ocupada é aquela que exerce atividade profissional (formal ou informal, remunerada ou não), durante pelo menos 1 hora completa na semana de referência da pesquisa.

Gráfico 7 – Pessoas na força de trabalho no estado do Rio Grande do Norte entre 2012/1 e 2022/3



Fonte: Dados retirados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua – PNAD Contínua – 2022 (IBGE, 2022).

Apesar do recorte de gênero ser a tônica deste estudo, é importante traçar dados gerais sobre o mercado de trabalho potiguar para que se compreenda o cenário como um todo. A análise dos dados do último decênio (2012 a 2022) demonstra uma cena de estabilidade e um comportamento padrão do mercado de trabalho do Estado do Rio Grande do Norte, tanto na perspectiva do vínculo com a administração pública quanto com a privada, das pessoas ocupadas e daquelas que estão dispostas a adquirir uma ocupação. Não há grandes oscilações, exceto uma pequena variação que acontece no segundo trimestre de 2020³⁴.

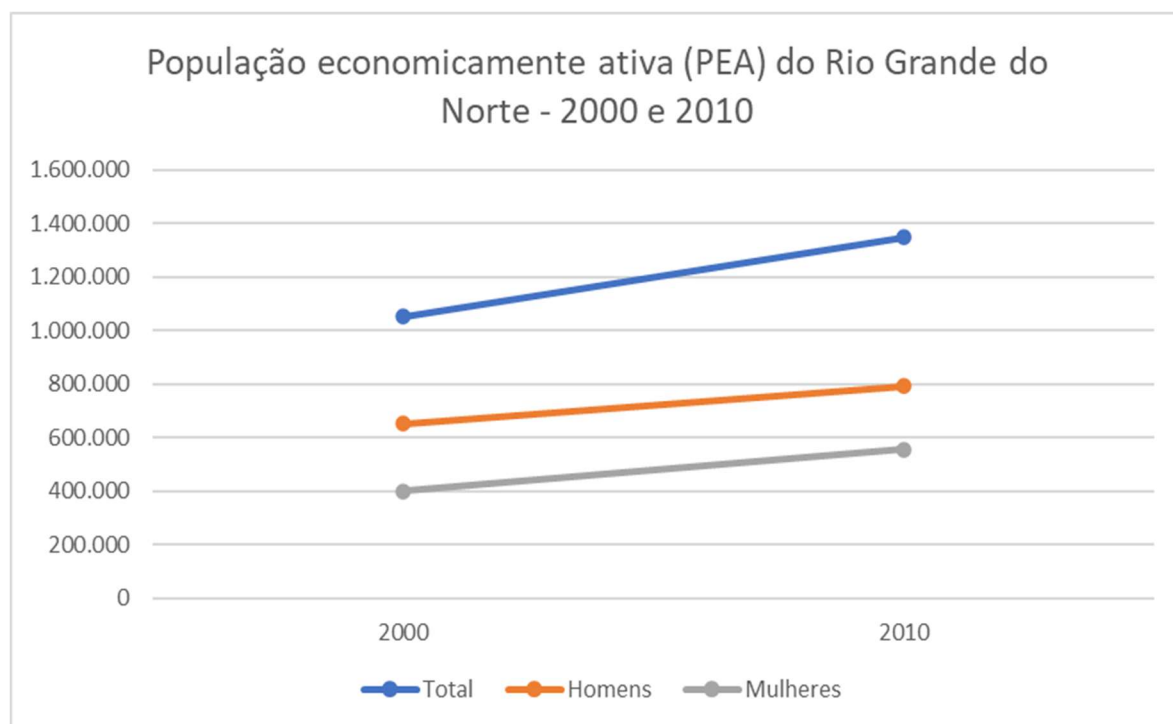
Em se tratando da possibilidade de implementação de política pública para regulação e melhoramento do comportamento social e econômico, compreender a estabilidade como padrão característico do ambiente a ser regulamentado é essencial para reforçar a importância e valorização da ação de regulação.

Trazendo a análise para o recorte de gênero, com dados dos últimos censos demográficos publicados (2000 e 2010), analisa-se também o perfil da população economicamente ativa (PEA) do Estado do Rio Grande do Norte.

³⁴ Coincide com o do período pandêmico provocado pela covid-19 (Coronavírus). Foi em 30 de janeiro de 2020 que a Organização Mundial de Saúde (OMS) classificou a situação como Emergência Internacional e em 11 de março de 2020 como pandemia. Em consequência disso, diversas medidas regulatórias extraordinárias foram adotadas pelos Governos, inclusive, medidas que apresentavam restrição de circulação, comércio e que impactaram diretamente na economia e na manutenção do emprego. Para ver mais: Reis; Cabral; Meyer (2022).

Para o IBGE (2022), população economicamente ativa é aquela identificada com o potencial de mão de obra com que pode contar o setor produtivo. Para esse cálculo, são consideradas a população ocupada e a população desocupada com 16 anos ou mais de idade.

Gráfico 8 – Perfil da população economicamente ativa (PEA) do Estado do Rio Grande do Norte

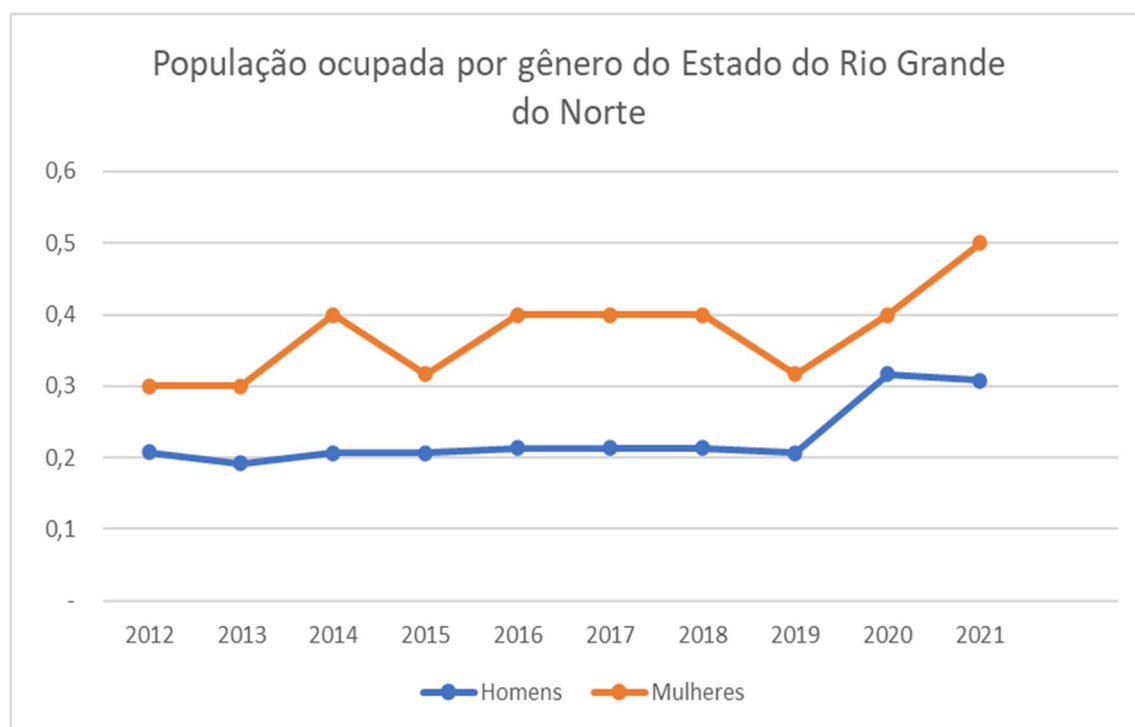


Fonte: Gráfico elaborado pela autora com base nos dados do Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2010).

Reforçando todos os dados anteriormente apresentados, ao equacionar o valor, em quantidade, da mão de obra que está disponível para o setor produtivo, a população economicamente ativa do estado mantém um padrão de estabilidade com homens ocupando mais espaços na força de trabalho.

O padrão de estabilidade não se repete quando se analisa, em recorte de gênero e em uma linha do tempo entre 2012 e 2021, a população ocupada no Estado:

Gráfico 9 – População ocupada por gênero no Estado do Rio Grande do Norte – 2012 a 2021



Fonte: Gráfico elaborado pela autora com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua – PNAD Contínua – 2021 (IBGE, 2021).

Ao analisar os dados referentes à população ocupada do estado do Rio Grande do Norte, percebe-se que há uma diferença entre os vínculos que se estabelecem entre os homens e as mulheres. A população ocupada que é representada e se identifica como mulher sofreu variação constante, exprimindo em números instabilidade ocasionada por períodos ocupados ou não. A quebra no padrão de estabilidade faz perceber que o vínculo estabelecido com as mulheres potiguares é mais sensível e suscetível ao desligamento da empregada.

O fato de o número de pessoas ocupadas que se reconhece como mulher estar mais alto que o número de pessoas ocupadas que se reconhece como homem não apresenta mudança no cenário da comparação de gênero anterior visto que, para o IBGE, pessoas ocupadas são aquelas que exercem atividades profissionais (formal ou informal, remunerada ou não) durante pelo menos 1 hora completa na semana de referência da pesquisa. Ou seja, são aquelas pessoas que, num determinado período de referência, tinham vínculo de trabalho estabelecido ou exerciam alguma atividade ativa e cotidiana como, por exemplo, qualquer atividade no âmbito doméstico.

A partir do Gráfico 08 (População economicamente ativa), quando se faz o recorte de gênero, os números mostram a característica masculina como sendo um fator positivo de destaque para a inserção no mercado de trabalho potiguar. Em comparação, já no Gráfico 09, pela identificação da característica de gênero da população ocupada, demonstra-se que o vínculo firmado com as mulheres é mais frágil e informal.

As conclusões retiradas do estudo dos números da população ocupada (Gráfico 09) não contradizem os dados apresentados através da população economicamente ativa (Gráfico 08). A própria instabilidade no vínculo, considerando a semana de referência da coleta da pesquisa, poderia afetar o resultado. Além disso, como a população economicamente ativa é equacionada entre população ocupada e desocupada, se a população desocupada feminina também é consideravelmente maior, este número estaria afetado.

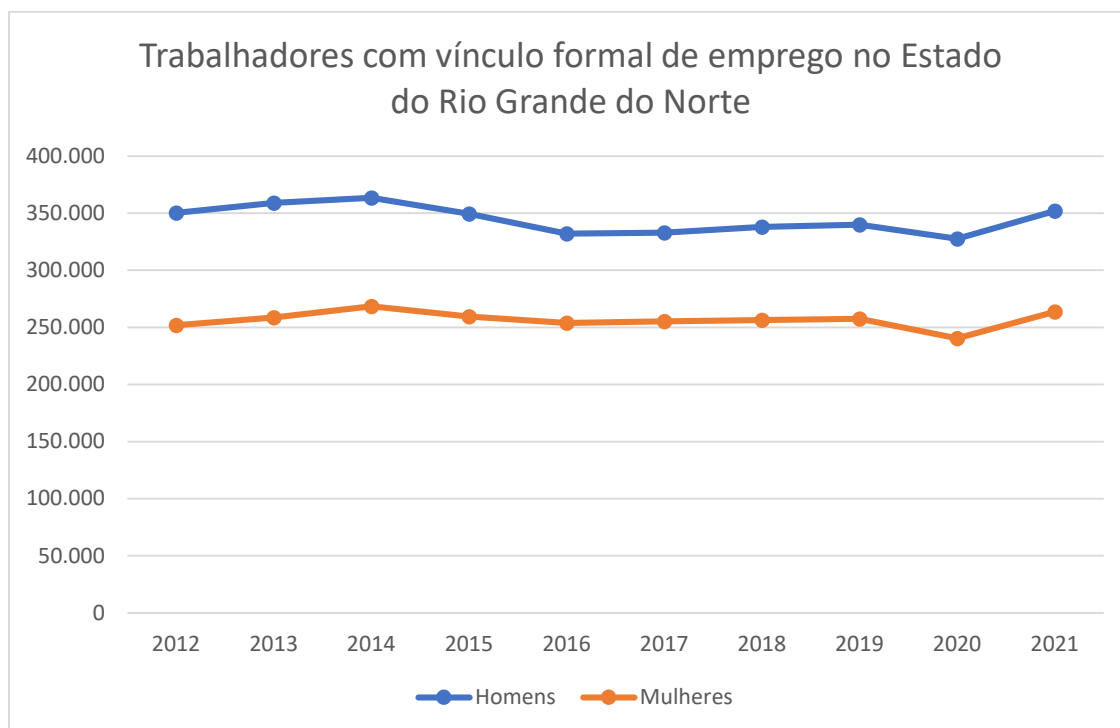
Pode-se fazer prova disso ao analisar os dados, avaliando os mesmos recortes (temporal e de gênero), da Relação Anual das Informações Sociais – RAIS do Estado do Rio Grande do Norte (2022). De periodicidade anual, a RAIS consiste no registro administrativo que estuda e atesta a quantidade e as características dos vínculos de empregos formais³⁵ em todo o território nacional.

Entre 2012 e 2021, foram identificados 6.603.384 de vínculos formais de emprego, sendo 3.790.318 de trabalhadores identificados como homens e 2.813.066 mulheres. Durante esse período, em nenhum momento é possível identificar a inversão da lógica que se estabelece, ou seja, em todos os anos consultados, os homens são maioria nos vínculos de empregos formais no estado do Rio Grande do Norte.

Esta informação, somada a identificação e estudo dos números da população ocupada do Rio Grande do Norte no mesmo período (majoritariamente composta por mulheres), reforça a condição de informalidade dos vínculos de trabalho estabelecidos com as mulheres potiguares.

³⁵ Para a relação, são considerados vínculos formais de emprego todo trabalho remunerado, podendo ser celetista, avulso, temporário e por prazo determinado. Para ver mais (MTE, 2022).

Gráfico 10 – Perfil da população com vínculo formal de emprego no Estado do Rio Grande do Norte³⁶ - 2012 a 2021.



Fonte: Gráfico elaborado pela autora com base nos dados da Relação Anual das Informações Sociais (RAIS, 2022).

Cabe observar que não há intenção de se fazer uma análise de impacto das políticas estabelecidas nas legislações. A análise de impacto em políticas públicas demandaria o estudo de outras variáveis, o uso de outras metodologias e, considerando sua natureza, estaria especialmente vinculado à etapa anterior à regulação da política pública e à sua avaliação.

No Brasil, o estudo das consequências a serem produzidas pela atuação legislativa se faz a partir de Análise de Impacto Regulatório e, segundo o Decreto nº 6.062, de 16 de março de 2007, que institui o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação, tem por finalidade alicerçar a capacidade de formulação e análise de políticas públicas em setores regulados (BRASIL, 2007).

³⁶ O resultado foi filtrado a partir de um recorte temporal que abrangesse a elaboração e execução das Leis 9.968 de 2015 e 10.171 de 2017 e faz referência ao número de trabalhadores formais de vínculo ativo em 31 de dezembro de cada ano pesquisado.

Para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2020, p. 15), para que se estabeleça uma análise de impacto regulatório satisfatória, é necessário que sejam percorridas 8 etapas fundamentais: Consultas e engajamento das partes interessadas, definição do problema, objetivo da regulação, descrição da proposta regulatória, identificação das alternativas, análise de custos e benefícios, identificação da solução preferível, organização de estrutura de monitoramento e avaliação.

Considerando a existência formal das Leis Estaduais nº 9.968, de 2015, e nº 10.171, de 2017, do Rio Grande do Norte, e a Lei nº 14.181, de 2021 (BRASIL, 2021), a discussão sobre a análise de impacto em regulação está prejudicada. A intenção em externalizar o cenário do mercado de trabalho potiguar está no ímpeto de compreender se o procedimento licitatório e o processamento das compras públicas governamentais estão sendo bem aproveitados na implementação de políticas públicas com a finalidade de efetivar a promoção dos deveres constitucionais do Estado.

Nessa perspectiva, no caso exemplo do estudo, o que se tem é um problema de implementação da política pública de inclusão das mulheres no mercado de trabalho a partir do procedimento licitatório. A solução apresentada seria o melhor estudo, através de perspectivas multidisciplinares e com a presença de diferentes sujeitos, para a elaboração do Edital e a presença desses sujeitos na fase de pactuação e fiscalização do contrato.

Posicionamento idêntico é elaborado na publicação preliminar “Como elaborar projetos de intervenção para a implementação de políticas públicas?”, publicada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2022). Logo na introdução, Antonio Lassance³⁷ define projeto de intervenção como proposta estruturada de ação sobre um problema relevante de política pública, endereçado ao apoio à decisão de dirigentes públicos que, em uma determinada organização, tenham alguma governança sobre o referido problema e tem como objetivo central a implementação, ou seja, a execução das ações, especificando seus respectivos processos e produtos (IPEA, 2022, p. 7-8). Também segundo o autor, inexistem guias, manuais ou mesmo trabalhos acadêmicos mais dedicados a oferecer

³⁷ Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Diretoria de Estudos Internacionais-Dinte/Ipea, autor do texto “Como elaborar projetos de intervenção para a implementação de políticas públicas?”, publicado em 15 de dezembro de 2022 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Acesso em: 16 jan. 2023.

orientações teóricas, metodológicas e analíticas para a formulação dos projetos de intervenção.

O projeto de intervenção é, portanto, o estudo sobre o método e a proposta de caminhos a percorrer para a implementação de uma política pública. Quem formula projetos de intervenção oferece pequenas soluções para alterar ao menos uma parte de um grande problema. O que se entende por solução é, mais especificamente, um produto, seja ele na forma de um benefício ou outra coisa que se proponha e o escopo do projeto define a dimensão da solução a ser ofertada (IPEA, 2022, p. 10).

Enfrentando o tema a partir da perspectiva das licitações e das políticas públicas de inclusão das mulheres no mercado de trabalho, o reconhecimento da existência das desigualdades estruturais e da necessidade de alteração delas a partir da formalização de determinadas proposições.

As Leis que atribuem ao procedimento licitatório a possibilidade de estabelecer política pública de inclusão funcionam como marco de intenção do legislador, necessitando de posterior implementação. É aqui onde se percebe a necessidade de um edital também pensado para esse objetivo.

O uso do procedimento licitatório com outra finalidade, senão o da economicidade, a partir da regulamentação em edital, se constitui também como importante instrumento em favor do desenvolvimento regional e, apesar do estudo partir da análise da inclusão de mulheres no mercado de trabalho potiguar, outras temáticas de interesse regional podem ser pensadas e questionadas a partir do mesmo desenvolvimento.

3.2 A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

Para que se discuta, com propriedade, a possibilidade de implementação da política pública em benefício das mulheres a partir do procedimento licitatório, é necessário compreender como se processam as compras públicas do Estado.

O organograma do Estado do Rio Grande do Norte é composto por 28 órgãos de administração direta, 11 autarquias, 4 fundações, 2 empresas públicas, 7

sociedades de economia mista e 2 órgãos de regime especial³⁸. Compondo a estrutura administrativa que organiza a gestão para a condução dos serviços públicos, esse conglomerado de órgãos é orientado pela Lei Complementar nº 163 de 1999 (RIO GRANDE DO NORTE, 1999).

A legislação dispõe sobre a organização do Poder Executivo do Estado Rio Grande do Norte em seus aspectos gerais e burocráticos, incluindo princípios gerais e organização básica da estrutura administrativa estadual até as competências para processamento das compras públicas.

Em seu artigo 54, X, o texto define como competência dos secretários estaduais, de acordo com os termos legais, a autorização para instauração de processo de licitação, declaração de inexigibilidade ou dispensa de licitação. E, de forma complementar, atribui à Secretaria de Estado da Administração e dos Recursos Humanos, nos casos de alienação, compras e serviços gerais para os quais seja exigida tomada de preços ou concorrência, à Secretaria de Estado da Infraestrutura, nos casos de obras e serviços de engenharia, à Secretaria dos Recursos Hídricos, nos casos de obras de saneamento e a qualquer Secretaria, órgão equivalente ou órgão de regime especial em todos os casos em que couber convite.

Nesse ponto, há uma ressalva importante para o estudo. Consta no mesmo artigo 54, parágrafo único, alínea “b”, a exceção da competência para autorizar a instauração de processo de licitação, declarar sua inexigibilidade ou dispensa, conforme a lei, atribuída à Secretaria de Estado da Infraestrutura nos casos de obras e serviços de engenharia.

Da perspectiva do processamento das compras públicas, aqui, temos duas informações importantes: a primeira é a competência do secretário municipal ou gestor para definir a modalidade licitatória a seguir, respeitando os limites legais; a segunda é que o próprio Estado, através da organização de sua competência, estabelece que a regra geral de processamento das compras que exigem tomada de preço ou concorrência é feita pela Secretaria de Administração e Recursos Humanos.

³⁸ O Organograma completo da estrutura administrativa do Estado do Rio Grande do Norte pode ser acessado no sítio do Governo do Estado. No espaço virtual são descritos os órgãos, suas competências, os serviços prestados, bem como outras informações de interesse público. Para ver mais: <http://www.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=ITEM&TARG=73381&ACT=&PAGE=0&PARM=&LBL=Governo>. Acesso em: 07 nov. 2022.

Para que isso aconteça, a estrutura administrativa da Secretaria de Administração e Recursos Humanos é organizada por competências em Órgãos de direção superior, Órgãos de assessoramento direto, Órgãos instrumentais e Órgãos de execução programática e setorial, Órgãos de deliberação colegiada, vinculados ao Secretário de Estado da Administração, Órgãos de deliberação colegiada, vinculados ao Secretário de Estado Adjunto da Administração, Órgãos de deliberação colegiada, vinculados à Subsecretaria dos Recursos Humanos.³⁹

Dentro do organograma dos Órgãos de execução programática e setorial, há o que se estabeleceu chamar de Coordenadoria de compras governamentais, contando com a subcoordenadoria de apoio e acompanhamento de licitações e contratos. A Coordenadoria desenvolve o planejamento e o processamento das compras públicas que, por exigência legal, dependem de concorrência e preço para obtenção de melhores resultados. A atuação da coordenadoria de compras governamentais é guiada através do Decreto nº 21.008 de 2009 (RIO GRANDE DO NORTE, 2009), que regulamenta, no âmbito da administração pública estadual, o Sistema de Registro de Preços.

Para o Estado do Rio Grande do Norte, o Sistema de Registro de Preço é o conjunto de procedimentos para o registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens para as contratações públicas. Na redação do decreto, o conceito é acompanhado da competência da Secretaria de Administração e Recursos Humanos para processar o procedimento licitatório.

Segundo o artigo 3º do Decreto, é de competência da Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos, através da Coordenadoria de Compras Governamentais, por intermédio da Comissão de Registro de Preços, a prática de todos os atos de controle e administração do Sistema de Registro de Preços, incluindo a promoção de todos os atos necessários à instrução processual para realização do procedimento licitatório pertinente (RIO GRANDE DO NORTE, 2009)⁴⁰.

³⁹ Toda a estrutura administrativa dos órgãos que compõem a Secretaria de Administração e Recursos Humanos do Estado do Rio Grande do Norte pode ser consultada no site da pasta. Veja: <http://www.sead.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=ITEM&TARG=2791&ACT=&PAGE=0&PARM=&LBL=A+Secretaria>. Acesso em: 4 nov. 2022.

⁴⁰ A coordenadoria de compras governamentais, através da Comissão de Registro de Preços, atua como Órgão Gerenciador dos procedimentos de compras públicas do Estado do Rio Grande do Norte. Segundo o decreto, o Órgão Gerenciador é responsável pela condução do conjunto de procedimentos do certame para registro de preços e gerenciamento das Atas de Registro de Preços dele decorrentes.

Considerando o aspecto legal das compras públicas, a Coordenadoria de compras pode desenvolver um papel fundamental. Há de se observar também que o fato de se organizar o trâmite através do direcionamento do processo burocrático pela própria matéria da licitação é positivo para a elaboração de um percurso legal satisfatório. Somado a isso, a competência de requerimento da compra pública pela pasta interessada torna o planejamento mais adaptado à necessidade fática.

Segundo Gaile, Tumalavičius, Skrastina e Načiščionis (2020), para que se estruture uma compra pública sustentável e eficiente, as entidades, tanto as adjudicantes quanto as demais pessoas envolvidas no processo licitatório, devem estar cientes da limitação da utilização do princípio da eficiência de gastos, pois focar apenas no aspecto legal pode levar a uma aquisição bem-sucedida, mas com baixa eficiência econômica.

A estrutura administrativa do Estado do Rio Grande do Norte, ao dar competência de requisição ao Órgão interessado, otimiza o planejamento, trazendo a formalidade para mais próximo da realidade cotidiana. Ao mesmo tempo, ao organizar uma célula dentro da administração pública direcionada exclusivamente para o processamento das compras, torna o serviço mais especializado e menos passível de erros, garantindo o formalismo necessário para a tramitação dentro da legalidade e que seja eficiente.

Sobre o tema, Soares, Correia-Neto, Ribeiro e Ferreira (2019) afirmam que há necessidade de se defender um padrão de formalismo moderado na administração pública, evitando a morosidade no processo de compras. Afirmam ainda que quanto mais especializada for a atuação do servidor público, mais domínio sobre o tema e maior será a habilidade de planejamento e execução sobre ela.

Do ponto de vista da eficiência, é importante considerar que as compras públicas devem proporcionar economicidade, mas não é apenas isso. As compras públicas devem ser econômicas (menor custo) e devem proporcionar melhor rendimento (vantagens). Essas vantagens são facilmente compreendidas quando se percebe o procedimento licitatório como meio de instrumentalizar políticas públicas em favor do desenvolvimento econômico e social da localidade.

3.3 AS LEIS Nº 9.968, DE 2015, E Nº 10.171, DE 2017, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

O Estado do Rio Grande do Norte conta com duas leis que estabelecem políticas públicas de discriminação positiva em favor das mulheres a serem instrumentalizadas através do procedimento licitatório.

A primeira delas trata-se da Lei nº 9.986 de 2015, que assegura reserva mínima percentual de 5% de vagas para mulheres na área da construção civil em editais de licitação e contratos diretos para obras públicas.

Pela regulamentação, tanto a administração pública direta quanto a indireta do estado do Rio Grande do Norte deverão constar, a partir da sua publicação, em todos os editais de licitação de obras públicas e em todos os contratos diretos realizados com o mesmo fim, exigência de que a empresa contratada reserve no mínimo 5% das vagas de emprego na área de construção civil⁴¹ para pessoas do sexo feminino, desde que a reserva não seja incompatível com o exercício das funções objeto dos contratos.

A regra também é aplicada em caso de renovação de contratos que envolvam obras públicas empreendidas pela administração pública direta e indireta do Estado do Rio Grande do Norte.

A segunda Lei é a nº 10.171 de 2017, que estabelece a reserva de 5% das vagas de empregos das prestadoras de serviços contratadas pelo Governo do Estado para mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, durante o período da prestação de serviços, sendo aplicado a todos os cargos ofertados.

A legislação prevê que os editais de licitação devem conter cláusulas com a determinação e, em caso de não preenchimento da cota destinada às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, as vagas remanescentes serão revertidas para as demais mulheres trabalhadoras.

Com justificativa semelhante, as legislações estaduais são motivadas pelo interesse em auxiliar as mulheres no acesso e para a sua manutenção no mercado de trabalho.

⁴¹ Entende-se como empregos na área de construção civil, para efeitos da Lei, os cargos na área operacional.

3.4 O PROCESSAMENTO DAS COMPRAS PÚBLICAS, A POLÍTICA PÚBLICA DE INCLUSÃO DE MULHERES NO MERCADO DE TRABALHO E A LEI Nº 14.133, DE 2021

Com o advento da Lei nº 14.133, de 2021, as possibilidades de processamento das compras públicas através do procedimento licitatório se estruturam em cinco modelos: pregão, concorrência, concurso, leilão e diálogo competitivo⁴². Além disso, prevê a possibilidade de procedimentos auxiliares alheios às modalidades estabelecidas (BRASIL, 2021).

Tendo discutido sobre a organização administrativa e a competência para processamento das compras no Estado do Rio Grande do Norte e sabendo da intenção legislativa, regulamentada através das Leis nº 9.968, de 2015, e nº 10.171, de 2017, em estimular a inclusão de mulheres no mercado de trabalho, a partir da publicação da Lei nº 14.133, de 2021 (BRASIL, 2021), o Estado também integrou a nova redação a sua organização e estrutura.

Diante da necessidade de adaptação, na data de 18 de janeiro de 2022, o Estado do Rio Grande do Norte, através da gestão da Governadora em exercício, Fátima Bezerra (PT), publica a Lei Complementar Estadual de nº 695 (RIO GRANDE DO NORTE, 2022), propondo adequar o funcionamento da gestão de contratos do Estado do Rio Grande do Norte às disposições previstas na Lei Federal nº 14.133, de 2021, e reestruturar o controle interno do Poder Executivo por meio da criação do setor de integridade e transparência.

No primeiro capítulo, a Lei Estadual conceitua e caracteriza os sujeitos e coletivos do procedimento licitatório: pregoeiro, agente de contratação, equipe de apoio e comissão de contratação. Já no segundo capítulo, estabelece o funcionamento da comissão de contratação.

É importante reforçar que, a partir do advento da Lei nº 14.133, de 2021, a comissão de contratação se torna um importante instrumento para nosso estudo. Trata-se, segundo a Lei Estadual nº 695, de 2022, do conjunto de agentes públicos indicados pela Administração, em caráter permanente ou especial, com a função de

⁴² A Lei nº 14.133 de 2021 modificou o que antes era previsto na Lei nº 8.666 de 1993. A modalidade de diálogo competitivo estreou no sistema jurídico, já as outras modalidades já eram previstas anteriormente pelo antigo diploma legal e, no caso do pregão, pela Lei nº 10.520 de 2002. As modalidades de procedimento licitatório estão previstas no artigo 28 da Lei nº 14.133 de 2021.

receber, examinar e julgar documentos relativos às licitações e aos procedimentos auxiliares.

Ainda, segundo a mesma Lei, a Secretaria de Estado da Administração pode constituir até três comissões de contratação para o desenvolvimento das suas atividades institucionais, abrangendo o Sistema de Registro de Preços, as demandas internas do próprio órgão e as demandas dos demais órgãos do Poder Executivo Estadual, podendo as comissões serem constituídas de, no máximo, cinco agentes públicos cada.

Há também a possibilidade prevista para o aumento do número de comissões, a partir de requerimento direcionado, justificado e deferido pelo Conselho de Desenvolvimento do Estado, para as áreas finalísticas⁴³ do Poder Executivo Estadual, desde que justificada a impossibilidade de centralização das contratações no âmbito da Secretaria de Estado da Administração.

A determinação sobre a regulamentação vem condicionada ao respeito aos princípios da economicidade, da eficiência, da relação custo-benefício e da celeridade, dotada de um prazo de 90 dias, contados da publicação da Lei nº 695 de 2022 (RIO GRANDE DO NORTE, 2022).

Em consequência disso, é necessário falar sobre o Decreto Estadual nº 31.346, de 1º de abril de 2022, que tem por objetivo regulamentar, conforme a Lei nº 695 de 2022, a adequação do funcionamento da gestão de contratos do Estado do Rio Grande do Norte às disposições previstas na Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

Além de estabelecer o regime de operacionalização das estruturas administrativas destinadas às contratações públicas, dispondo das regras de autorização, aumento e revogação das respectivas unidades e a forma de percepção da indenização correspondente, o Decreto também institui regras⁴⁴ para as comissões de contratação ou as estruturas administrativas destinadas às contratações públicas.

⁴³ Áreas finalísticas dizem respeito aos temas vinculados a cada Órgão da administração pública, por exemplo: A área finalística de atuação da Secretaria de Saúde do Estado é a saúde da população do Estado do Rio Grande do Norte.

⁴⁴ As regras que constam no Decreto Estadual nº 31.346 de 2022, pelo próprio objetivo de regulamentação, são semelhantes às disposições legais organizadas pela Lei Estadual nº 695 de 2022, acrescentando, apenas, questões burocráticas próprias do funcionamento do trâmite administrativo do procedimento das compras públicas.

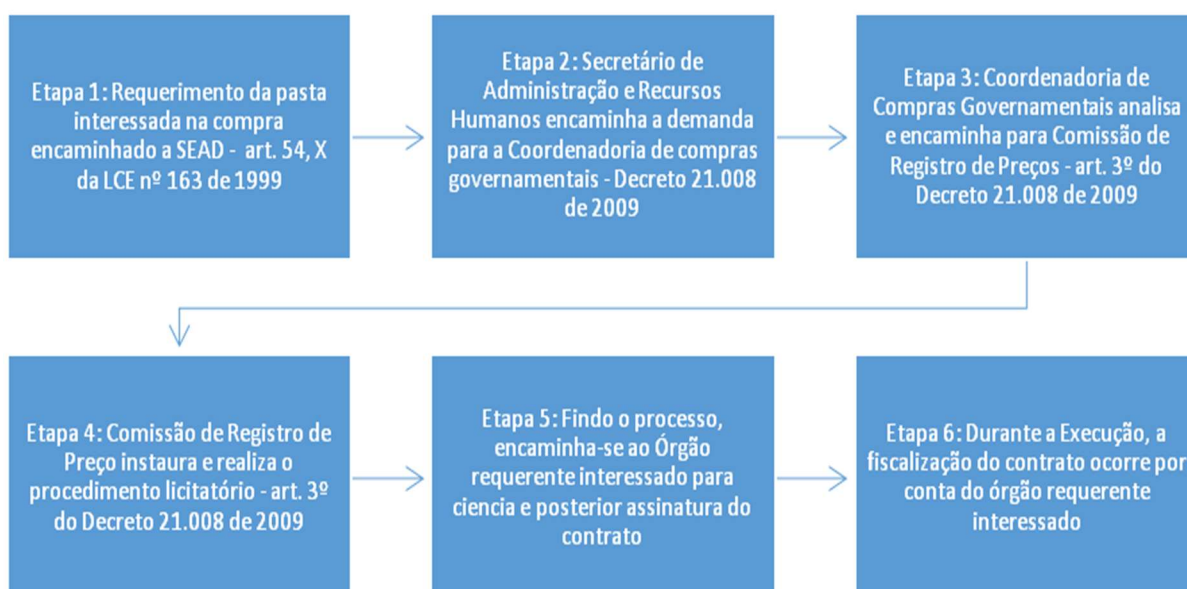
Olhando para a estrutura jurídica que alicerça o sistema de compras públicas do Estado do Rio Grande do Norte, percebe-se que há investimento constante em atualização e regulamentação de novas realidades – como a atualização do sistema legal da Lei Federal nº 14.133 de 2021, através da Lei Estadual nº 695 de 2022 e do Decreto nº 31.346 de 2022.

Constata-se também a ausência total de referência às políticas públicas de discriminação positiva que beneficia a mulher dentro do procedimento licitatório, regulamentada através da Lei Federal nº 14.133, de 2021. Isso não faz do Rio Grande do Norte desobrigado do dever de observar a política pública de inclusão de mulheres, isso porque conta-se com a existência das Leis Estaduais nº 9.968, de 2015, e nº 10.171, de 2017, vigentes.

Para analisar com mais clareza o momento em que seriam organizadas as políticas públicas regulamentadas pelas Leis Estaduais nº 9.986, de 2015, e nº 10.171, de 2017, com base em todo o alicerce legislativo apontado, é necessário estabelecer o percurso das compras públicas do Estado do Rio Grande do Norte.

Define-se, portanto, as etapas das contratações de compras públicas através do caminho administrativo proposto pela organização legal:

Figura 1 – Fluxograma com as etapas das contratações de compras públicas através do caminho administrativo proposto pela organização legal



Fonte: Fluxograma elaborado pela autora (2022).

A redação das Leis nº 9.968, de 2015, e nº 10.171, de 2017, apontam o Edital como sendo o documento, dentro do procedimento licitatório, a prever a cota direcionada em benefício da inserção da mulher no mercado de trabalho. O edital, dentro do procedimento licitatório, é o instrumento que formaliza todas as suas regras, bem como prevê as exigências que os licitantes (sujeitos que estão dispostos a participar do procedimento) devem obedecer. Independentemente da modalidade escolhida e considerando a necessidade do formalismo procedimental, o edital se torna uma peça importante dentro do conjunto de instrumentos legais que formam a licitação.

Posterior à fase preparatória, a sua divulgação é classificada como rito obrigatório dentro do processo e das fases previstas no artigo 17 da Lei nº 14.133, de 2021. Sua importância é reforçada quando se considera o princípio da vinculação ao edital ou vinculação ao instrumento convocatório, também previsto na mesma lei, em seu artigo 5º.

Segundo Alexandre dos Santos de Aragão (2013, p. 556), durante o transcorrer da licitação, a aplicação dos princípios da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório devem ser semelhantes, tendo seu uso equitativamente equilibrado, de modo que meras irregularidades não sejam capazes de afetar interesses públicos ou privados, evitando a desnecessária eliminação de competidores.

Apesar do dever de uso equilibrado, prezando ampla concorrência e melhor interesse dos sujeitos interessados, o edital deve ser claro, objetivo e deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento (BRASIL, 2021).

A objetividade e clareza do edital são determinantes para a segurança jurídica do procedimento licitatório, bem como para que a compra pública seja efetuada com melhor custo-benefício, garantindo o planejamento e a íntegra participação dos interessados. Prova disso é a previsão legal de, sempre que permitida, em face do objeto, a administração pública adotar minutas padronizadas de edital⁴⁵.

Pelo fluxograma estruturado e baseando-se nas competências legais atribuídas pelos instrumentos analisados, conclui-se que a política pública é

⁴⁵ É previsão do §1º do artigo 25 da Lei nº 14.133, de 2021. Além da recomendação de minuta padronizada de edital, prevê também a padronização de contrato com cláusulas uniformes.

organizada na Etapa 4 de competência da Coordenadoria de Compras Governamentais, através da Comissão de Registro de Preço.

Fazendo uma comparação com o ciclo de políticas públicas, a elaboração de um edital que conste a porcentagem prevista em lei seria o momento de implementação da política pública. Isso porque o Estado do Rio Grande do Norte já conta com as legislações que preveem a possibilidade legal de elaboração da medida.

A contar da Etapa 4 (fluxograma), momento da implementação da política pública, há duas etapas: a assinatura do contrato e a fiscalização. Ainda comparando com o ciclo de políticas públicas (SECCHI, 2014, p. 34) já descrito no capítulo anterior, a etapa da fiscalização, de competência do Órgão ou pasta interessada na contratação, também seria momento perfeito para a avaliação dessa política.

Considerando a redação das Leis Estaduais nº 9.968, de 2015, e nº 10.171, de 2017, que preveem que a política de discriminação positiva de gênero deve constar em Edital, percebe-se que estamos falando da implementação da política pública ainda na fase preparatória da licitação, tendo como marco a publicação do edital.

A partir da publicação do instrumento editalício, ocorre o processo licitatório e, tendo o participante vencedor demonstrado respeito e cumprimento às exigências previstas em Lei e no edital, através da assinatura do contrato, consagra-se a compra pública. A partir daí, inicia-se o cumprimento e a fiscalização do contrato. Momento em que, considerando o viés de política pública de inclusão, é oportuna a avaliação.

Para o caso em estudo, convém observar que o Estado do Rio Grande do Norte conta, dentro de sua estrutura administrativa, com a Secretaria de Estado das Mulheres, da Juventude, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos.

O órgão foi criado pela Lei Complementar nº 649 de 2019 e, entre suas competências, está a formulação, coordenação e definição de diretrizes de articulação de políticas para as mulheres, incluindo o planejamento que contribua na ação do Governo do Estado e das demais esferas de governo para a promoção da igualdade entre mulheres e homens; promoção, articulação e execução de programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à implementação das políticas públicas; e o acompanhamento da

implementação de legislação de ação afirmativa e definição de ações públicas que visem ao cumprimento de acordos, convenções e planos de ação firmados pelo Estado, nos aspectos relativos à igualdade entre mulheres e homens e de combate à discriminação.

Pelas convergências entre os objetivos do Órgão e a política pública prevista na legislação estadual, o esperado seria que a pasta acompanhasse a implementação da política pública e, especialmente, guiasse, juntamente com a pasta solicitante do procedimento licitatório, por uma questão de efetivação de seus objetivos, o processo de fiscalização da política pública.

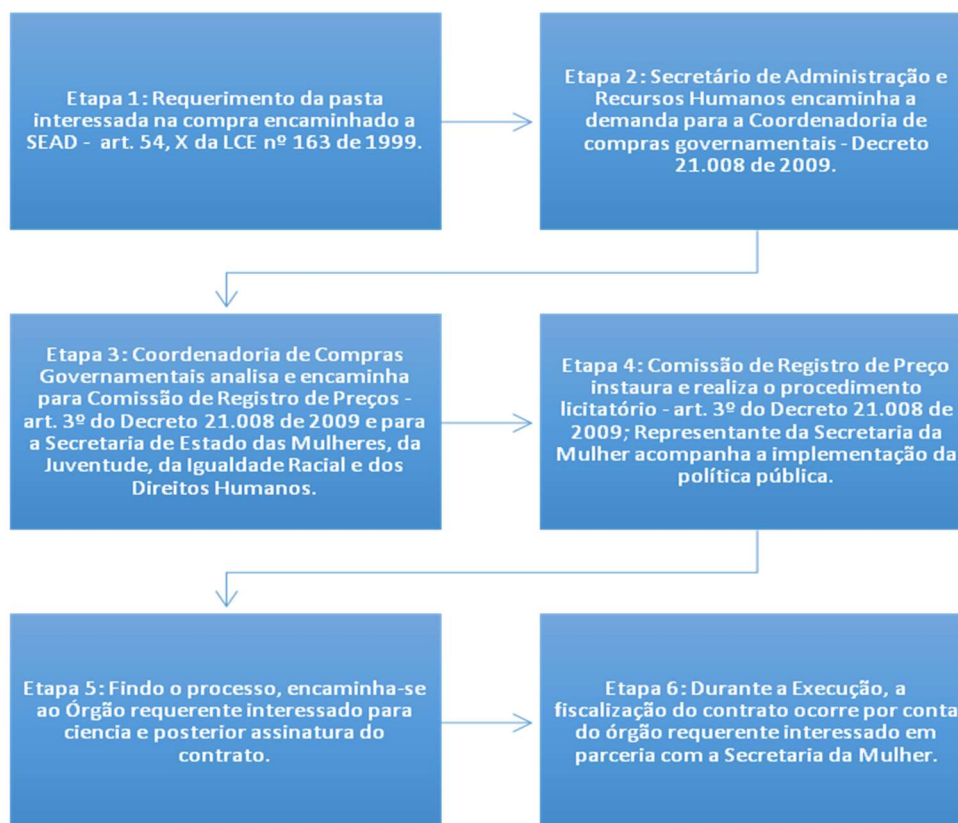
Porém, em se tratando das políticas públicas estabelecidas pelas Leis nº 9.968, de 2015, e nº 10.171, de 2017, a execução das políticas públicas no campo do emprego e renda, desenvolvimento econômico e consequente monitoramento da aplicabilidade destas políticas estão sob competência de outros Órgãos da Gestão Pública Estadual⁴⁶.

Com essas informações se projeta a possibilidade de estruturação de um modelo de organização administrativa que beneficie a implementação e a fiscalização da política pública de inserção das mulheres no mercado de trabalho. Se o Estado do Rio Grande do Norte conta com uma Secretaria das Mulheres, não pode ausentar-se do acompanhamento e da avaliação de uma política pública que trata sobre o tema.

Baseando-se na organização administrativa já delineada anteriormente, adicionando as sugestões da pesquisa como proposta da autora, desenha-se o fluxo das compras públicas instruído pelo ciclo das políticas públicas da seguinte forma:

⁴⁶ A informação foi obtida mediante requerimento baseado na Lei de acesso à informação, através do sistema e-SIC do Estado do Rio Grande do Norte, constando o protocolo de nº 08112022228363. No requerimento, foram feitas as seguintes perguntas: O Estado do Rio Grande do Norte adota alguma política pública com a finalidade de inclusão de mulheres no mercado de trabalho? Quais? Existem dados que comprovem a eficácia dessas políticas públicas? O Estado do Rio Grande do Norte aplica o que preconiza as leis estaduais de nº 9.968, de 2015, e 10.171, de 2017, que vinculam políticas públicas de inserção de mulheres no mercado de trabalho às compras/contratações públicas? Para além da economicidade e das leis já mencionadas anteriormente, há alguma outra política pública em favor das mulheres que esteja integrada às licitações do estado do Rio Grande do Norte? Além de mulheres, há outro público beneficiado por políticas públicas de inclusão no mercado de trabalho? Qual o público-alvo da ação afirmativa? Há impacto positivo comprovado?

Figura 2 – Fluxograma, com sugestões da autora, de processamento de compras públicas governamentais do Estado do Rio Grande do Norte para implementação de política pública



Fonte: Diário Oficial do Estado. Fluxograma elaborado pela autora (2022).

A proposta tem o objetivo de aprimorar a implementação da política pública de inclusão das mulheres potigüares no mercado de trabalho, além de dar efetividade aos objetivos propostos na Lei de regulamentação da Secretaria de Estado das Mulheres, da Juventude, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, não apresenta nenhum ônus legislativo (não requerendo nenhuma alteração legal) e respeita a estrutura e organização administrativa atual, podendo ser aplicada imediatamente.

Na fase de implementação, outra solução, talvez mais elaborada, é a criação de uma comissão de contratação específica para tratar sobre a implementação de políticas públicas, a partir do procedimento licitatório, que objetivem a promoção da equidade. Segundo a Lei nº 14.133 de 2021, a comissão de contratação consiste em um conjunto de agentes públicos indicados pela Administração, em caráter permanente ou especial, com a função de receber, examinar e julgar documentos

relativos às licitações e aos procedimentos auxiliares. Seria, portanto, o meio pelo qual estariam indicados agentes de diferentes Órgãos, especializados tanto na técnica da licitação quanto com foco na implementação da política pública.

Cabe observar que, apesar de o estudo ser moldado pelas políticas públicas previstas nas Leis Estaduais de nº 9.968, de 2015, e 10.171, de 2017, o fluxo proposto pode beneficiar outras áreas. Por exemplo, no artigo 28 do Estatuto da Igualdade Étnico-Racial do Estado do Rio Grande do Norte – Lei nº 11.284/2022, regulamenta-se a competência do poder público estadual para implementar medidas, políticas e programas que assegurem a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho para as mulheres negras e para a população negra.

Substituindo, portanto, a especialidade da política pública e comunicando, na etapa 4, a Secretaria de Estado das Mulheres, da Juventude, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos e do Conselho Estadual de Políticas de Promoção da Igualdade Racial⁴⁷, seria possível de se estabelecer, através do procedimento licitatório e das compras públicas, uma política pública efetiva em favor das pessoas negras, indígenas, quilombolas, juremeiras e povos de matriz africana e ameríndia⁴⁸.

Outra colaboração que pode ser analisada é a participação das Secretarias especializadas nos temas correlatos às políticas públicas a serem estabelecidas. No caso das Leis nº 9.968, de 2015, e nº 10.171, de 2017, do Estado do Rio Grande do Norte, por exemplo, poderiam somar a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e a Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social.

Ao estudar o organograma do Estado do Rio Grande do Norte como forma de propor melhorias que propiciem a implementação das políticas públicas de igualdade de gênero através da inclusão das mulheres no mercado de trabalho, é necessário ponderar a realidade local relacionada ao mercado de trabalho e às mulheres. É a realidade social que deve moldar a intenção legislativa, a implementação da política pública e a análise posterior do seu impacto.

⁴⁷ Instituído pela Lei Complementar nº 407, de 24 de dezembro de 2009, considera-se um Órgão Público Colegiado de natureza consultiva, vinculado à Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania do Estado do Rio Grande do Norte. Tem entre seus objetivos a incumbência de sugerir a elaboração de atos normativos que assegurem e ampliem os direitos das comunidades historicamente discriminadas.

⁴⁸ Definições dos beneficiários das políticas públicas previstas e elaboradas pelo Estatuto da Igualdade Étnico-Racial do Estado do Rio Grande do Norte.

Para moldar uma realidade palpável e que possa embasar o estudo, diante das competências estabelecidas em Leis Estaduais e pelo organograma da estrutura administrativa do Rio Grande do Norte, através de contato estabelecido com a Secretaria de Administração – Coordenadoria de Compras Governamentais, pondera-se que, naquele Estado, não houve, ainda, regulamentação da Lei 14.133/2021. O Estado, por meio do Grupo de Trabalho Especial (GTE) para regulamentação da Nova Lei de Licitações, instituído pelo Decreto Estadual nº 31.564, de 31 de maio de 2022 (RIO GRANDE DO NORTE, 2022), segue suas atividades para finalização até o primeiro trimestre de 2023.

Além disso, através da previsão em edital e contratos, durante a seleção e pactuação com as empresas fornecedoras e prestadoras de serviços, as políticas públicas são previstas. Para o caso do Rio Grande do Norte, existe a política pública instituída pela Lei nº 10.171 de 2017 – que reserva 5% das vagas de empregos para mulheres vítimas de violência doméstica e familiar ou, na hipótese do não preenchimento da cota, reverterem-se as vagas remanescentes para as demais mulheres. Também há o Programa de Dignidade Menstrual, que consiste na promoção do acesso a produtos e condições de higiene adequados a pessoas que menstruam, instituído pelo Decreto Estadual nº 31.100, de 22 de novembro de 2021 (RIO GRANDE DO NORTE, 2021), bem como outras políticas públicas que beneficiam jovens aprendizes, pessoas com deficiência, pessoas de orientações sexuais e identidades de gênero diversas, pessoas negras e egressos do sistema prisional.

O que chama a atenção é a forma de comprovação do requisito durante o procedimento licitatório, que é feito através de documento simples chamado de “declaração de cumprimento de cota”, elaborado pelo licitante e assinado pelo representante da empresa que está concorrendo ao certame. A fiscalização ocorre a cada aditamento contratual.⁴⁹

⁴⁹ A informação foi obtida através do Sistema de Informação ao Cidadão do Estado do Rio Grande do Norte, com base na Lei de Acesso à Informação, gerando o protocolo de número 0811202222313137 e enviado à Secretaria de Estado da Administração e dos Recursos Humanos. Foram solicitadas as seguintes informações: 1- O Estado do Rio Grande do Norte já regulamentou a Lei 14.133/2021? 2- Em seus procedimentos licitatórios, o Estado do Rio Grande do Norte adota alguma política afirmativa com objetivo de inclusão de mulheres no mercado de trabalho? 3- Se a resposta da pergunta anterior for positiva, em que fase e de que forma o procedimento acontece? Além disso, há fiscalização? De que forma? 4- O Estado do Rio Grande do Norte aplica o que preconizam as leis estaduais de nº 9.968 de 2015 e 10.171 de 2017, que vinculam políticas públicas de inserção de mulheres no mercado de trabalho às compras/contratações públicas? 5- Para além da economicidade e das leis já

Também chama atenção o fato de que, segundo informações da Fundação de Amparo e Promoção da Ciência, Tecnologia e Inovação do Rio Grande do Norte (FAPERN), o Estado não dispõe de nenhuma pesquisa sobre o tema.⁵⁰ A FAPERN foi criada pela Lei Complementar nº 257, de 14 de novembro de 2003, e é regulamentada pelo Decreto nº 17.456, de 19 de abril de 2004, e entre os seus objetivos está a formação ou a atualização de acervos bibliográficos e bancos de dados e de transmissão de informações, vinculados ao desenvolvimento do conhecimento, da ciência e tecnologia e que possam proporcionar desenvolvimento ao Estado do Rio Grande do Norte.

Postas as observações e a sugestão de fluxograma, com a finalidade de tornar mais rápida e ágil a percepção sobre problemas identificados e possíveis soluções propostas, foram considerados, de maneira sistematizada, os seguintes pontos:

Tabela 01 – Tabela de sistematização dos problemas identificados no processamento das compras públicas do Rio Grande do Norte, a normatização legal que se contrapõe a atual estrutura (problema) e possíveis soluções propostas pela autora.

PROBLEMA	EMBASAMENTO LEGAL	SOLUÇÃO PROPOSTA
Ausência de estudo sobre políticas públicas.	Lei Complementar nº 257/2003 e Decreto nº 17.456/2004, ambos do estado do Rio Grande do Norte.	Viabilizar estudos sobre políticas públicas no estado, diretamente ou por meio de fomento às instituições de pesquisa, através da Fundação de Amparo e Promoção da Ciência, Tecnologia e Inovação do Rio Grande do Norte (FAPERN).
Não identificação das	Lei Complementar nº 649	Identificar e fiscalizar as

mencionadas acima, há alguma outra política pública em favor das mulheres que estão integradas às licitações do estado do Rio Grande do Norte? 6- Além de mulheres, há outro público beneficiado?

⁵⁰ A informação também foi obtida através do Sistema de Informação ao Cidadão do Estado do Rio Grande do Norte, com base na Lei de Acesso à Informação, gerando o protocolo de número 0811202222135812 e enviado à Fundação de Amparo e Promoção da Ciência, Tecnologia e Inovação do Rio Grande do Norte. Foram solicitadas as seguintes informações: 1- Se houver: dados relacionados à análise de impacto de inserção de mulheres no mercado de trabalho do estado do Rio Grande do Norte. 2- Dados relacionados a trabalho e gênero do estado do Rio Grande do Norte entre os anos de 2015 e 2022. 3- Dados de inclusão da mulher no mercado de trabalho entre os anos de 2015 e 2022.

políticas públicas estaduais pela pasta competente.	de 2019 do estado do Rio Grande do Norte.	políticas públicas que tenham como alvo a mulher potiguar, através da Secretaria de Estado das Mulheres, da Juventude, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos.
Falta de planejamento das compras públicas a partir da vigência das Leis 9.968 de 2015 e 10.171 de 2017.	Decreto nº 21.008 de 2009 do estado do Rio Grande do Norte.	Planejar e processar, através da Coordenadoria de Compras Administrativas, as compras públicas considerando as normas que regulamentam as políticas públicas para aquela região.
Comprovação meramente burocrática.	Art. 63 da Lei 14.133 de 2021 e Edital.	Prever, em edital, a necessidade de comprovação da contratação e manutenção da cota mínima estabelecida pelas leis vigentes, através da apresentação dos documentos de admissão, carteiras de trabalho ou cadastros de previdência social.
Falta de representação do público-alvo beneficiário da política pública durante o processamento da compra e a fiscalização do serviço.	Lei Complementar nº 649 de 2019 e Decreto nº 21.008 de 2009, ambos do estado do Rio Grande do Norte; Art. 117 da Lei 14.133 de 2021 e Edital.	Planejar, processar e fiscalizar, através de ação conjunta da Coordenadoria de Compras Administrativas e da Secretaria de Estado das Mulheres, da Juventude, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos.

4 O RECONHECIMENTO DA FUNÇÃO EXTRAECONÔMICA DA LICITAÇÃO EM FAVOR DO DESENVOLVIMENTO E DA INCLUSÃO

O cenário de estabilidade contraposto à maior instabilidade dos vínculos de trabalho inerentes às atividades desenvolvidas pelas mulheres potiguares reforça a necessidade do debate sobre a instituição de políticas públicas que funcionem e que garantam, em igualdade, o seu acesso e permanência no mercado de trabalho.

A existência anterior de políticas públicas previstas nas Leis Estaduais nº 9.968, de 2015, e nº 10.171, de 2017, e da Lei nº 14.181, de 2021, ultrapassando grande parte do percurso estabelecido no ciclo de políticas públicas não impede o debate sobre a necessidade de melhoramento da forma de implementação, especialmente no que se refere a sua fiscalização.

O reconhecimento da função extraeconômica da licitação, identificada através de diversos instrumentos normativos e dos conceitos bibliográficos postos, apresenta o procedimento licitatório como fiel aliado em favor do desenvolvimento e da inclusão de pessoas e grupos marginalizados socialmente.

O caso do Rio Grande do Norte ajuda a compreender a métrica e o procedimento elaborado para processamento das compras públicas e onde essas políticas, instituídas por instrumentos legislativos, incidiram ao longo do percurso. Alerta, também, para a necessidade de comprovação de cumprimento da política pública estabelecida e para sua posterior fiscalização.

Isso porque, como se investigou, a comprovação do preenchimento das vagas previstas na Lei nº 10.171, de 2017, é feita através de documento de declaração de cota que, apesar de gozar de presunção de veracidade pelo atesto do declarante, não constitui meio de prova eficiente para a garantia da materialidade da política pública.

Em consequência disso, o prejuízo reflete durante o processo de fiscalização da política pública, que é realizado através de repetição do ato, no ato da repactuação do contrato.

A proposição feita a partir da análise do organograma administrativo do Estado do Rio Grande do Norte é uma estrutura inicial para se elaborar um método de comprovação mais eficaz. Com a interação multidisciplinar para a constituição do Edital, na regra de comprovação e fiscalização, poderia constar a comprovação da contratação da cota mínima estabelecida pelas Leis vigentes através da

apresentação dos documentos de admissão, carteiras de trabalho ou cadastros de previdência social. Além disso, poderia auxiliar na elaboração de um arranjo que pudesse garantir a atividade fiscalizatória. A atividade poderia ocorrer através de visitação no local de trabalho, por exemplo.

O conjunto das ações baseia-se em uma estratégia de regulação social com objetivo de dar acesso e manter as beneficiárias no mercado de trabalho. Essas transformações fomentam a ideia de um Estado regulador, como representante da modernidade – contrário, portanto, ao intervencionismo tido como ineficaz, anacrônico e demasiadamente burocrático, orientando a ação de organizações públicas de áreas diversas (CUNHA; SECCHI, 2021, p. 159).

Rocha (2021), ao analisar a obra *Desenvolvimento como liberdade*, de Amartya Sen (2010), comparando o investimento estatal na estrutura básica para a educação pública com o investimento econômico que é custo, desenvolve que a preocupação econômica não deve sobrepor a necessidade de efetivação de direitos quando se trata de garantia de direitos fundamentais básicos. O raciocínio, segundo palavras da autora, não é um incentivo à imprudência, mas um chamamento à prudência entre a preocupação econômica e a garantia da estrutura de objetivos sociais.

Apesar do enfoque no direito à educação, o pensamento colabora com este estudo quando se compara a possibilidade de reconhecimento da função extraeconômica da licitação com o risco de diminuir a concorrência no procedimento, prejudicando o seu objetivo de economicidade através do menor preço.

Com a clara previsão em edital, dadas as mesmas condições de participação às empresas interessadas, não prosperaria qualquer questionamento sobre o prejuízo à competitividade do procedimento licitatório. Além de não gerar danos à competitividade, o reconhecimento da função extraeconômica da licitação auxilia o Estado, através da sua gestão, a efetivar os deveres fundamentais, no estudo, a partir das atividades administrativas de fomento.

A função extraeconômica da licitação seria, portanto, o reconhecimento da possibilidade de utilização do procedimento licitatório com a finalidade de efetivação de direitos fundamentais. E a possibilidade de utilização de um procedimento cotidiano da administração pública em favor de um objetivo constitucional torna o tema ainda mais importante e passível de engrandecimento.

O tema pode ser visto não apenas pela perspectiva de gênero, mas por todas as outras que interessem à coletividade, servindo de caminho para a implementação efetiva de medidas que busquem o melhoramento das condições de vida dos cidadãos e em favor do desenvolvimento.

Considerando que a licitação diz respeito ao procedimento estabelecido para processar as compras públicas de uma organização administrativa e essa organização tem estabelecida uma competência territorial, valoriza-se, aqui, a compreensão de desenvolvimento regional em favor da percepção das necessidades reais da localidade.

William E. Nunes Pereira e Carlos Eduardo Pereira do Nascimento (2022, p. 225), em *Transformações do papel do Estado no desenvolvimento regional brasileiro*, elaboram a importância da presença e da ação do Estado para o combate às desigualdades regionais. Organizados juntamente com suas bases históricas, os autores definem o processo de desenvolvimento brasileiro com fortes traços de caráter regional, devendo, portanto, o Estado buscar condições mais adequadas que mitiguem as disparidades regionais.

É nesse contexto que se insere o debate sobre o lançamento do Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Com a finalidade de mitigar as desigualdades socioespaciais que marcaram as configurações do território nacional, foi lançado através do Decreto nº 6.047, de 2007, e posteriormente atualizado pelo Decreto nº 9.810, de 2019.

E, pelo viés de gestão e Estado, tem-se na Política Nacional de Desenvolvimento Regional, editada pelo Decreto nº 9.810 de 2019 (BRASIL, 2019), as bases para a organização dos procedimentos administrativos a partir da compreensão da valorização das potencialidades locais.

Ao ser instituída, a política tem por finalidade a redução das desigualdades econômicas e sociais, intra e inter-regionais, através da criação de oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento econômico, geração de renda e melhoria da qualidade de vida. Além disso, fundamenta-se na mobilização planejada e articulada dos entes federativos, da iniciativa pública e privada, associadamente, que estimulam e apoiam processos de desenvolvimento.

Entre princípios, objetivos e estratégia, para o momento, destaca-se, como estratégia do Plano Nacional de Desenvolvimento Regional, o aprimoramento da inserção da dimensão regional em políticas públicas e programas governamentais.

Esse é o instrumento legal que, a nível nacional e cumulado com a Lei nº 14.133, de 2021, permite a edição de um modelo que reconheça a função extraeconômica da licitação e passe a organizar o procedimento das compras públicas em favor do desenvolvimento regional e da valorização das potencialidades locais.

A utilização do procedimento licitatório como método para implementação de políticas públicas a partir de sua execução multisetorial vai além de um ato de gestão, é a constitucionalização do procedimento licitatório através da sua elaboração a partir dos objetivos constitucionais e da valorização do pacto federativo e do reconhecimento das necessidades locais⁵¹.

Isso porque a ideia de federalismo é que a organização política deve basear-se na solidariedade e na cooperação e suas particularidades estão relacionadas às aspirações de desenvolvimento das distintas áreas do imenso território que o formam (FURTADO, 1999, p. 46).

Também por isso logrou fazer desenvolver um percurso, dentro do procedimento administrativo estabelecido pela Lei de Licitações, que reconheça que todos os níveis do Estado, bem como todos os entes federativos, devem participar, contemplando o envolvimento dos atores e interesses, perquirindo uma estratégia que contemple o respeito às competências e a garantia de direitos.

Nos moldes do que foi proposto para o Rio Grande do Norte, sob o olhar do recorte e da transversalidade da estrutura social alicerçada nas questões de gênero, elabora-se uma sugestão para a aplicação do procedimento, ampliando sua possibilidade de implementação a partir da compreensão das necessidades particulares de cada localidade e do conceito de desenvolvimento regional.

O procedimento, inicialmente, está baseado na Lei de Licitações – nº 14.133, de 2021, que define suas etapas e requisitos indispensáveis para suas formas legais e procedimentais, e no Plano Nacional de Desenvolvimento Regional, a partir do Decreto de nº 9.810 de 2019. Considera-se também a possibilidade, como é o caso do Rio Grande do Norte, do reconhecimento da característica de regionalidade através de regulamentação estadual.

⁵¹ É digno de nota que o desenvolvimento regional, a partir da redução das desigualdades sociais e regionais, na Constituição Federal de 1988, constitui um objetivo fundamental da República Federativa do Brasil (art. 3º, III). Além disso, também é princípio da Ordem Econômica (art. 170, VII). Ao tratar do tema a partir da perspectiva da regulamentação, acrescenta-se a redação do artigo 174, §1º que define que o Estado, como agente normativo e regulador da atividade econômica, exercerá suas atividades e funções de fiscalização, incentivo e planejamento conforme diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

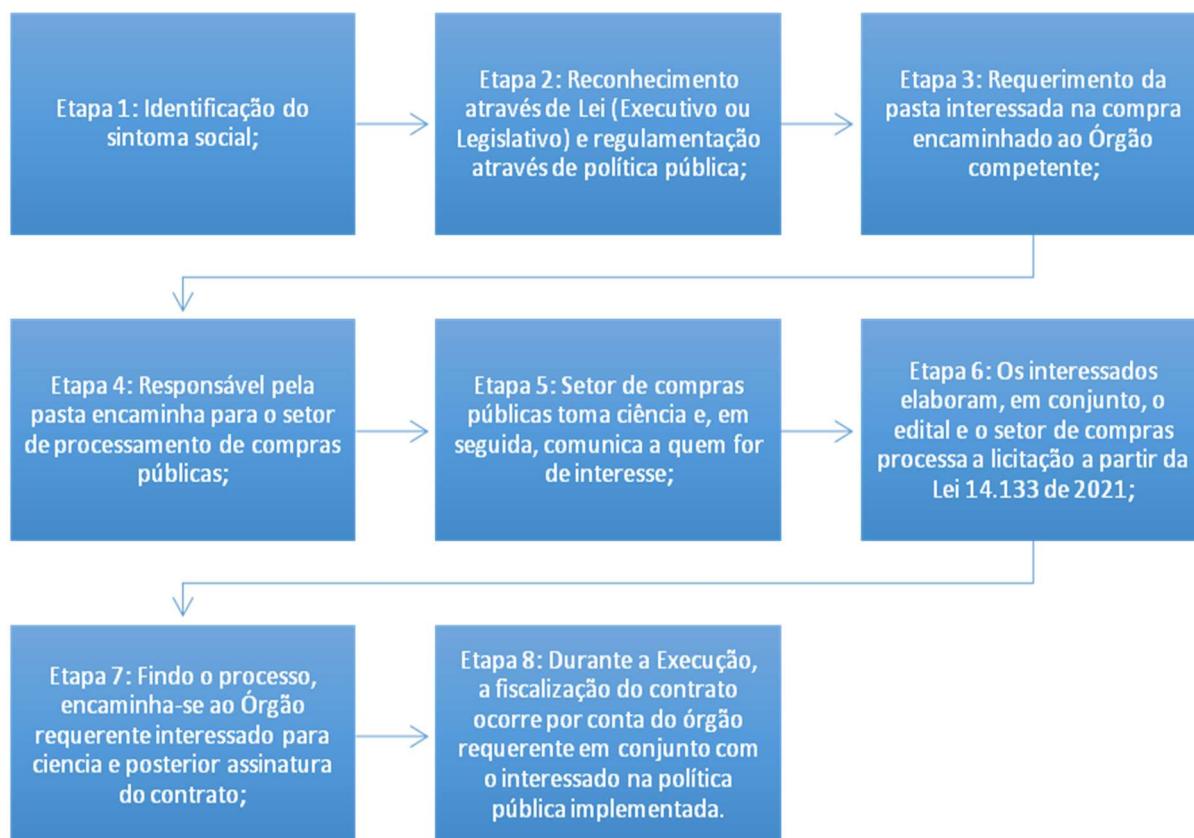
A primeira possibilidade dá embasamento jurídico para que, em ato discricionário do Poder Executivo (Federal, Estadual ou Municipal), se reconheça uma vulnerabilidade local, atribua a ela um dever constitucional que carece de ser suprido e efetivado, e aplique-se o procedimento em seu favor.

Já a segunda possibilidade, reforça a competência do Poder Legislativo de pensar, discutir e elaborar leis em favor do povo, dessa vez contando com o procedimento licitatório como aliado para implementação de políticas públicas. Nesse caso, com a posterior regulamentação para integração da política pública na estrutura administrativa vinculada à competência para tratar da organização e funcionamento da Administração Pública atribuída ao Poder Executivo.

Em ambos, a sugestão é que o reconhecimento da vulnerabilidade aconteça de forma justificada e embasada em argumentos científicos para que se minimize o risco de má utilização do instrumento para benefício daqueles que não necessitam de auxílio.

Iniciado o procedimento, a partir do embasamento legal cabível a cada realidade, o procedimento segue com as adaptações e particularidades dos ritos do processamento das compras públicas de cada organização administrativa. De todo modo, baseando-se nos organismos que compõem o procedimento licitatório da Lei nº 14.133, de 2021 (BRASIL, 2021), pode-se elaborar um percurso mínimo, passível de adaptações, que possa externalizar os apontamentos:

Figura 3 – Fluxograma, com sugestões da autora, de processamento de compras públicas governamentais para implementação de política pública com base no Plano Nacional de Desenvolvimento Regional



Fonte: Fluxograma elaborado pela autora (2022).

No fluxograma, a Etapa 01 e 02 fazem referência à fase anterior à implementação da política pública, sendo orientada pelo ciclo de políticas públicas (SECCHI, 2014, p. 34). A partir da Etapa 03, orientada pelo reconhecimento legal do sintoma social a ser regulamentado, ao mencionar sujeitos “interessados” de forma generalista, se concretiza a possibilidade de se incluir qualquer classe ou grupo que possa se definir como vulnerável na presença de sua Secretaria temática, Órgão temático ou pessoa designada para tratar sobre o tema. Além disso, também se definem como interessados aqueles responsáveis pela elaboração técnica do procedimento licitatório (pregoeiro, comissão de licitação, chefe do setor de compras, entre outros).

A presença da representação dos beneficiários da política pública nessa fase garante a elaboração da implementação de forma justa, que permita a persecução do direito de inclusão, respeitando os requisitos técnicos salvaguardados pelos profissionais técnicos em licitação. Da mesma forma, para a fase posterior à assinatura do contrato, a lógica da presença dos interessados técnicos e representantes dos beneficiários da política pública é benéfica e agrega positivamente à fase de fiscalização do contrato. Também, não altera o procedimento estabelecido pela Lei de Licitações e não onera a Administração Pública, não desorganiza ou modifica a organização administrativa estabelecida pela gestão.

Diante da necessidade de criação de nova Secretaria ou Órgão temático, de acordo com a especificidade da desigualdade regional a ser combatida, a competência estaria vinculada ao respectivo Poder executivo ou núcleo gestor da organização administrativa. Já sobre a elaboração das Leis que reconhecem as desigualdades locais que instruem o conceito de desenvolvimento regional, podem ser oriundas do Poder Executivo ou do Poder Legislativo. Nos casos em que já existe o reconhecimento, através de Lei, da classe ou grupo em vulnerabilidade e a política pública já está estabelecida, o percurso deve iniciar a partir da fase de implementação (Etapa 03).

Lembra-se, também, que a Política Nacional de Desenvolvimento Regional por suas finalidades, princípios e objetivos e por tratar-se de um projeto de âmbito e expressão nacional é instrumento normativo que satisfaz a justificação da norma (Decreto ou Lei) que poderá reconhecer a desigualdade socioespacial ensejadora da política pública.

É por esse caminho que se torna possível a aplicação das particularidades socioespaciais dentro da política pública a ser implementada a partir do procedimento licitatório. A implementação fomenta a perspectiva de desenvolvimento regional, fazendo com que cada localidade cresça a partir de suas particularidades.

Para Oliveira (2021, p. 204), o desenvolvimento regional é um processo de transformação social, econômica, cultural e política. Sugere o autor que esse processo deve ser impulsionado por uma política de Estado, juntamente com a sociedade civil organizada, tendo o planejamento como elemento-chave nas

proposituras das políticas regionais de desenvolvimento, levando em conta sua especialidade geográfica e outros fatores.

Colaborando com o tema, Matos (2000) aponta dois requisitos para elaboração do conceito de desenvolvimento regional: funcional e territorial. O requisito funcional é referendado pelo progresso técnico, ou seja, o avanço do debate e da política a ser estabelecida a partir do processo de desenvolvimento regional. Já o requisito territorial refere-se a espaço ou localidade onde a atividade se desenvolve.

O desenvolvimento regional também pode ser reconhecido como teoria e para Jandir Ferreira de Lima (2020, p. 129), busca conhecer o papel do espaço, da política pública e dos territórios na melhoria da qualidade de vida e no progresso econômico das regiões, sendo formado por um conjunto amplo de relações econômicas e sociais que tem como lugar de articulação determinadas localidades.

O estudo sobre as vulnerabilidades locais, a partir de fontes diversas (dados analíticos, estudos acadêmicos, debates públicos), ajuda a esclarecer e avançar o debate político sobre os temas, proporcionando a identificação e o reconhecimento das desigualdades locais. A partir disso, evoluem a legislação e a política pública direcionadas a proporcionar desenvolvimento regional.

Tanto no plano do processo quanto da teoria, é possível considerar o procedimento licitatório como forma de prover o caminho necessário para alcançar o desenvolvimento regional. Isso porque o procedimento conta com o limite geoespacial predefinido e pode, nos moldes já apresentados, considerando a anterior identificação da desigualdade local e sua regulamentação legal, impulsionar áreas de desenvolvimento político, social, econômico, entre outros.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do estudo e da construção do texto, foram apresentados fatos, dados e argumentos em torno da necessidade do reconhecimento da função extraeconômica da licitação para implementação de política pública de discriminação positiva. Durante o percurso, apesar do reconhecimento, essa função não parece ser desenvolvida de forma satisfatória no processo de compras públicas do estado do Rio Grande do Norte.

No segundo capítulo, desenvolveu-se o raciocínio pela intenção de reconhecer a organização do sistema gerencial do Estado entre a burocracia necessária para alicerçar os atos públicos e a importância de não se limitar a ela, valorizando uma administração pública inclusiva, humana e que garanta a concretização de direitos fundamentais. Através da função social do Direito Administrativo e do reconhecimento das atividades administrativas de fomento, elaborou-se um vínculo entre as desigualdades sociais estruturantes e a obrigação do Estado em regulamentá-las em favor de sua mudança.

Ao tratar sobre desigualdades, a crítica se fez a partir da lente do Direito Antidiscriminatório, das Ciências Sociais Aplicadas e do estudo de dados sobre o posicionamento e as condições impostas à mulher no mercado de trabalho. Recorrer a esses caminhos tão valiosos se tornou inevitável para que pudesse elaborar a construção da crítica e a desconstrução de conceitos que juntos formam a ideia de desigualdade estrutural de gênero. Fala-se em desconstrução de conceitos pelo reconhecimento da estrutura que nos impõe percepções precedentes a qualquer vivência social. Antes de auxiliar na construção de uma sociedade mais justa, é preciso desconstruir.

Dando continuidade à linha que une o Estado às (des)igualdades e à cidadania, ao introduzir as percepções sobre política pública e seu ciclo de aplicação, questionou-se, ainda no primeiro capítulo, sobre a possibilidade de reconhecimento do procedimento licitatório como caminho para implementação de políticas públicas de discriminação positiva.

A partir dessa discussão, reconhecendo o processo de evolução da licitação no sistema jurídico brasileiro, chegou-se à conclusão de que há, sim, uma função extraeconômica na licitação.

Em consequência desse primeiro desfecho, pela vontade de atribuir um maior valor prático ao estudo e, dessa forma, contribuir com o melhoramento das estruturas administrativas é que, posteriormente, no terceiro capítulo, elaborou-se, através da catalogação das normativas que estruturam a organização administrativa do estado do Rio Grande do Norte, o fluxograma de processamento das compras governamentais do Estado.

A partir daí foi possível compreender como o Rio Grande do Norte, contando com a regulamentação das Leis estaduais de n 9.968, de 2015 e 10.171, de 2017, implementa a política pública de inclusão e manutenção das mulheres no mercado de trabalho e perceber onde ocorre a sua formalização dentro do processo da compra pública.

É na Coordenaria de Compras Governamentais, departamento vinculado à Secretaria de Administração e Recursos Humanos do Estado do Rio Grande do Norte, que o Edital é elaborado. Informação importante considerando que, segundo as Leis Estaduais, é no instrumento de edital que se prevê a cota direcionada em benefício da inserção e manutenção de mulheres no mercado de trabalho.

Acontece que, mesmo com a existência da política pública, pela averiguação, a elaboração do edital é inteiramente protocolar e formalista, reforçando a ideia combatida de um Estado puramente burocrático. A comprovação do preenchimento da cota direcionada para mulheres é atestada por uma simples declaração e, posteriormente, não há fiscalização. No ato, o que se exige é a apresentação, de maneira protocolar e de forma conjunta com outros documentos, da mesma declaração apresentada no início do processo.

Analisando as etapas conforme o ciclo de políticas públicas, percebeu-se então que o primeiro gargalo está em sua fase de implementação, e para honrar a justificativa de tornar o trabalho capaz de sugerir aprimoramentos ao processamento das compras governamentais norte-rio-grandenses, houve um caminho natural direcionando a pesquisa para a análise de dados que demonstram o posicionamento da mulher no mercado de trabalho. Aqui, pode-se concluir que a população economicamente ativa do Estado mantém um padrão de estabilidade com homens ocupando mais espaços de trabalho. Ainda, que o vínculo de trabalho da mulher potiguar é mais sensível e instável, dificultando sua permanência no mercado.

Em vista disso, careceu de apresentar sugestão para o melhoramento da implementação da política pública, valorizando a presença, através de

representação das possíveis beneficiadas pela Secretaria de Estado das Mulheres, da Juventude, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, sendo esta também responsável por colaborar com a fiscalização contínua da execução da política pública implementada. Nesses moldes, houve a atualização do fluxograma do processamento das Compras Públicas do Estado do Rio Grande do Norte.

No quarto e último capítulo, com o espelho do estudo a nível estadual, projetou a possibilidade de ampliação da sugestão para outros beneficiários e outras estruturas administrativas. E, prezando pela legalidade, o primeiro desafio foi investigar uma normativa que pudesse, através do reconhecimento da função extraeconômica da licitação, justificar a política pública de inclusão. Depois disso, averiguar a possibilidade de ampliação dos beneficiários.

O caminho findou por concluir que a mesma sugestão proposta para o estado do Rio Grande do Norte caberia a outras estruturas administrativas e estaria em favor de outros beneficiários a partir da normativa do Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e da valorização do conceito de desenvolvimento regional a partir da mitigação das desigualdades socioespaciais.

Acrescenta-se também a possibilidade de reconhecimento dessas desigualdades através de Lei ou Decreto que atenda ao espaço de competência da entidade, porém, como a ideia precedente foi de sugerir um modelo que coubesse a outras estruturas administrativas, escolheu partir da Política Nacional de Desenvolvimento Regional pelos seus objetivos e ampla abrangência vinculativa.

Postas as conclusões e sugestões arregimentadas ao longo do estudo, cabe perceber que o estado do Rio Grande do Norte, apesar de enxergar as desigualdades regionais impostas pela estrutura às suas mulheres por meio do seu reconhecimento a partir das políticas públicas de discriminação positiva estabelecidas pelas Leis Estaduais de nº 9.968, de 2015, e nº 10.181, de 2017, ainda não implementa as ações de maneira satisfatória.

Isso porque o método de comprovação de preenchimento das cotas estabelecidas em Lei, por meio de simples declaração, e a ausência de fiscalização, restrita à solicitação protocolar e burocrática de nova declaração no momento da repactuação contratual, são as causas mais latentes de enfraquecimento da necessária política pública.

Diante dessas considerações, a representação dos beneficiários através de comissão ou intervenção multisetorial (das secretarias ou órgãos temáticos) durante

a elaboração do Edital, o aprimoramento da fiscalização com a apresentação contínua de documentos, visitação e auditorias no local de trabalho ou sede da empresa, por exemplo, apresentam-se como caminhos viáveis ao aprimoramento da execução das ações que compõem a política pública.

Por fim, reforça que não há possibilidade de considerar legal qualquer procedimento administrativo ausente de burocracias, mas é inconcebível a existência de um Estado Social que valorize e estimule a cidadania de seus resguardados, sem pensar, debater, formalizar, executar e fiscalizar a ação pública em favor deles.

Em um Estado garantidor de direitos básicos, ao reconhecer a função social do Direito Administrativo, partindo da compreensão da essencialidade das atividades administrativas de fomento, políticas públicas bem executadas são anteparos da nossa democracia.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Márcio Mucedula. A construção das hierarquias sociais: classe, raça, gênero e etnicidade. **Cadernos de Pesquisa do CDHIS**, n. 36/37, ano 2007.

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Considerações sobre a “Regulação” no Direito Positivo Brasileiro. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, v. 3, n. 12, p. 75-79, out. /dez. 2005.

ALMEIDA, Silvio Luiz de. Capitalismo e crise: o que o racismo tem a ver com isso? **Democracia e Mundo do Trabalho em Debate**, [S. l.], 2 jul. 2020. Disponível em: <https://www.dmtemdebate.com.br/capitalismo-e-crise-o-que-o-racismo-tem-a-ver-com-isso/>. Acesso em: 12 maio 2022.

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. A concepção pós-positivista do princípio da legalidade. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 236, p. 51-64, abr. 2004.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Regulação da Economia: conceito e características contemporâneas. **Revista do Direito da Energia**, São Paulo, v. 1, n. 2, out. 2004.

ARAÚJO, Carmem E. Leitão; CUNHA, Eleonora S. Martins. Análise de mudanças em políticas públicas: a perspectiva neoinstitucionalista. **Conhecer: debate entre o público e o privado**, [S. l.], v. 9, n. 22, p. 170–187, 2019. DOI: 10.32335/2238-0426.2019.9.22.1030. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/1030>. Acesso em: 4 nov. 2022.

BALBÍN, Carlos F. Un Derecho Administrativo para la inclusión social. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 58, p. 33-59, out./dez. 2014

BEAUVOIR, S. de. **O segundo sexo**. Paris: Gallimard, 1949.

BERTALANFFY, Ludwig von. **Teoria Geral dos Sistemas**: fundamentos, desenvolvimento e aplicações. Petrópolis: Vozes, 2013.

BOYER, Robert. **A teoria da regulação**: uma análise crítica. São Paulo: Nobel, 1990.

BRASIL. **Decreto nº 2.926, de 14 de maio de 1862**. Approva o Regulamento para as arrematações dos serviços a cargo do Ministerio da Agricultura, Commercio e Obras Publicas. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [1862]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2926-14-maio-1862-555553-publicacaooriginal-74857->

pe.html#:~:text=Aprova%20o%20Regulamento%20para%20as,bem%2C%20na%20f%C3%B3rmula%20do%20art. Acesso em: 4 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.536, de 1922**. Organiza o Código de Contabilidade da União). Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [1922]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/dpl4536-1922.htm. Acesso em: 4 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1967]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 4 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 5.456, de 20 de junho de 1968**. Dispõe sobre a aplicação aos Estados e Municípios das normas relativas as licitações previstas no Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1968]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L5456.htm. Acesso em: 4 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986**. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1986]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2300-86.htm. Acesso em: 4 nov. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 4 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1993]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 4 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000**. Texto compilado. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Brasília, DF: Presidência da República, [2000]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm#:~:text=D3555&text=DECRETO%20N%C2%BA%203.555%2C%20DE%208%20DE%20AGOSTO%20DE%20000.&text=Aprova%20o%20Regulamento%20para%20a,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: 4 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da

Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2002]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em: 4 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005**. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2005]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm. Acesso em: 4 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2007]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6047.htm. Acesso em: 12 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.462 de 2011**. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Brasília, DF: Presidência da República, [2011]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm. Acesso em: 4 nov. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório de Comissão da Câmara dos Deputados**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2013. p. 8-9.

BRASIL. Normas Administrativas do Senado Federal (NADM). **Ato da Comissão Diretora nº 4, de 22 de junho de 2016**. Disponível em: https://www.senado.leg.br/transparencia/SECRH/BASF/2016/06jun/Bap6036_2.pdf. Acesso em: 07 ago. 2022.

BRASIL. Normas Administrativas do Senado Federal (NADM). **Ato da Diretoria Geral nº 22, de 11 de novembro de 2016**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/responsabilidadesocial/equidade/pages/pdfs/ato-da-diretoria-geral-no22-de-2016>. Acesso em: 12 ago. 2022.

BRASIL. **Decreto de nº 10.024, de 20 de setembro de 2019**. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10024.htm. Acesso em: 4 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.133-de-1-de-abril-de-2021-311876884>. Acesso em: 4 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9810.htm. Acesso em: 12 ago. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (2022). **Resolução 23.669/2021**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1/codigo-eleitoral-lei-nb0-4.737-de-15-de-julho-de-1965>. Acesso em: 12 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 11.284, de 13 de dezembro de 2022**. Altera o Decreto nº 4.122, de 13 de fevereiro de 2002, para incorporar à estrutura da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ o acréscimo de diretorias e de cargos em comissão previstos na Lei nº 14.465, de 9 de novembro de 2022. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: <https://www.lex.com.br/decreto-no-11-284-de-13-de-dezembro-de-2022/>. Acesso em: 23 nov. 2022.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho. **Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)**. Brasília, DF, [2022]. Disponível em: <http://pdet.mte.gov.br/>. Acesso em: 07 dez. 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Brazilian Journal of Political Economy** [online], v. 17, n. 3, p. 343-357, 1997. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-31571997-0944>. Acesso em: 14 nov. 2022. Epub 04 Jul 2022. ISSN 1809-4538. <https://doi.org/10.1590/0101-31571997-0944>.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O conceito histórico de desenvolvimento econômico**. São Paulo: Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas FGV-EESP, 2006.

CASTRO, Marcus Faro. Economic Development and Legal Foundations of Regulation in Brazil. **The Law and Development Review**, v. 6, issue 1, p. 61-115, 2013.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **Instituições de Direito Administrativo Brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Editora Livraria Freitas Barros, 1936.

CISNE, Mirla. Por um feminismo antirracista e anticapitalista: O debate entre Interseccionalidade e Consustancialidade-Coextensividade das relações sociais de sexo, raça/etnia e classe. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL FAZENDO GÊNERO

11 & 13TH WOMEN'S WORLDS CONGRESS. **Anais Eletrônicos**, Florianópolis, 2017.

CONNELL, Raewyn. Questões de Gênero e Justiça Social. **Século XXI, Revista de Ciências Sociais**, v. 4, n. 2, p. 11-48, jan./jun. 2014.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Estudos Feministas**, São Paulo, n. 10, 2002.

CUNHA, Bruno Queiroz; SECCHI, Leonardo. Desafios da Regulação na Melhoria do Estado: presente e futuro. **Revista da CGU**, v. 13, n. 24, p. 158-165, 2021.

LIMA, J. F. O. **Desenvolvimento regional como fenômeno regional**. In: SOUSA, C. M., THEIS, I. M., and BARBOSA, J. L. A., eds. Celso Furtado: a esperança militante (Desafios): vol. 3 [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2020, pp. 129-139. Projeto editorial 100 anos de Celso Furtado collection, vol. 3. ISBN: 978-65-86221-12-1. <https://doi.org/10.7476/9786586221688.0005>.

DESROSIÈRES, Alain. **La Politique des grands nombres**: Histoire de la raison statistique. Paris: La Découverte, 1993.

DROMI, Roberto José. **Derecho administrativo**. 4. ed. Buenos Aires: Actualizada, 1995.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall, 1984.

ESCOLA, Héctor Jorge. **Compendio de derecho administrativo**. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1990.

FEDERICI, S. **Calibã e a bruxa**: mulheres, corpo e acumulação primitiva. São Paulo: Elefante, 2004.

FINNIS, John. **Ley natural y derechos naturales**. Buenos Aires: AbeledoPerrot, 2000, p. 325-326, p. 235.

FONSECA, Álvaro Monteiro Mariz. "Direito de nobreza" na cultura jurídico-política do Brasil imperial. **Almanack** [online], n. 27, 2021, ea02219. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2236-463327ea02219>. Acesso em: 11 nov. 2022. Epub 24 Mar 2021. ISSN 2236-4633. <https://doi.org/10.1590/2236-463327ea02219>.

FRASER, Nancy. Redistribuição, Reconhecimento e Participação: por uma concepção integrada da justiça. In: IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia; SARMENTO, Daniel (coord.). **Igualdade, Diferença e Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2008.

FURTADO, Celso. **O longo amanhecer**: reflexões sobre a formação do Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

GAILE, Dzeina; TUMALAVIČIUS, Vladas; SKRASTINA, Una; NAČIŠČIONIS, Janis. Modern economics in the context of security: efficient use of funds and reduction of risks as one of the aims of public procurement. **Entrepreneurship and Sustainability Issues**, v. 8, n. 1, p. 49-59, set. 2020. Disponível em: [https://doi.org/10.9770/jesi.2020.8.1\(4\)](https://doi.org/10.9770/jesi.2020.8.1(4)) doi: 10.9770/jesi.2020.8.1(4). Acesso em: 4 nov. 2022.

GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. **Ação Afirmativa e princípio constitucional da Igualdade**: o direito como instrumento de transformação social: a experiência dos EUA. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

HABERMAS, Jurgen. **Teoria de la acción comunicativa**. v. II. Madrid: Taurus, 1988.

HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133-168, jul./set. 2013.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/genero/9662-censo-demografico-2010.html?=&t=destaques>. Acesso em: 2 out. 2022.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua**: PNAD Contínua. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continuatrimestral.html?edicao=27704&t=destaques>. Acesso em 24 ago. 2022.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2021/IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. p. 23-27.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua**: PNAD Contínua. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022. Disponível em: <https://painel.ibge.gov.br/pnadc/>. Acesso em: 21 dez. 2022.

IPEA. **Atlas da violência 2019**. Brasília: Rio de Janeiro: São Paulo: IPEA; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019.

IPEA. **Como elaborar projetos de intervenção para a implementação de política públicas?** 1. ed. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2022. p. 7-8. KERGOAT, Danièle. **Se battre, disent-elles**. Paris: La Dispute, 2012.

LEITE, Marcelo Lauar. **A licitação na indústria do petróleo**: aspectos regulatórios. São Paulo: Editora Edgard Blucher, 2011.

MALAYER-FONSECA, Luisa Fernanda; SERRANO-CARDENAS, Lizeth Fernanda and CASTRO-SILVA, Hugo Fernando. A pandemia de COVID-19 e o papel das

mulheres na economia do cuidado na América Latina: uma revisão sistemática da literatura. **Estud.gerenc.** [online], v. 37, n. 158, p. 153-163, 2021. Epub Mar 19, 2021. ISSN 0123-5923.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A articulação entre regulação setorial e regulação antitruste. **Revista Regulação Brasil**, Porto Alegre, v. 1, p. 69-88, jan./dez. 2005.

MATOS, António de Jesus Fernandes de. **Ordenamento territorial e desenvolvimento regional**. 2000. 408p. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade da Beira Interior, Covilhã, 2000.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Introdução à teoria democrática: conceitos, histórias, instituições e questões transversais**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2018.

OECD. **Regulatory Impact Assessment, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy**. Paris: OECD Publishing, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/7a9638cb-en>. Acesso em: 07 mar. 2021.

OLIVEIRA, Daniel José Silva. **Governo aberto [manuscrito]: análise de políticas públicas sob os princípios de transparência, participação e colaboração**. 2020. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração, Belo Horizonte, 2020.

OLIVEIRA, Nilton Marques. Revisitando algumas teorias do desenvolvimento regional. Revising classical regional development theories. **Informe GEPEC**, [S. l.], v. 25, n. 1, p. 203-219, 2021. DOI: 10.48075/igepec.v25i1.25561. Disponível em: <https://saber.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/25561>. Acesso em: 11 jan. 2023.

OSÓRIO, Fábio Medina. Existe uma supremacia do interesse público sobre o privado no Direito Administrativo Brasileiro? **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Renovar, n. 220, abr./jun. 2000.

PEREIRA, William E. Nunes; NASCIMENTO, Carlos Eduardo Pereira do. Transformações do papel do Estado no desenvolvimento regional brasileiro. **Argumentos – Revista do Departamento de Ciências Sociais da Unimontes**, [S. l.], v. 19, n. 1, p. 220–242, 2022. DOI: 10.46551/issn.2527-2551v19n220-242. Disponível em: <https://www.periodicos.unimontes.br/index.php/argumentos/article/view/5146>. Acesso em: 02 nov. 2022.

PESSOA, Robertonio Santos. Apontamentos para uma democracia administrativa: a dimensão política do direito administrativo. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. n. 1, p. 01-18, 2021. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdda>. Acesso em: 4 nov. 2022.

PETERS, B. Guy. **American Public Policy**. Chatham, N. J.: Chatham House, 1986.

REIS, Ulisses Levy Silvério dos; CABRAL, Rafael Lamera Giesta; MEYER, Emilio Peluso Neder (Org.). **Pandemia da COVID-19 e federação brasileira**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2022.

ROTH, Ronaldo João. **Polícia Preventiva no Brasil**: direito policial: abordagens e busca pessoal. São Paulo: Editora Dialética, 2022.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei complementar nº 163, de 05 de fevereiro de 1999**. Natal, RN: Assembleia Legislativa, [1999]. Disponível em: <http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/IGARN/DOC/DOC000000000023375.PDF>. Acesso em: 4 nov. 2022.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei complementar nº 257, de 14 de novembro de 2003**. Cria a Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Norte (FAPERN), e dá outras providências. Natal, RN: Assembleia Legislativa, [2003]. Disponível em:

<http://www.al.rn.gov.br/storage/legislacao/2019/07/15/d664e770f41944b17b7dfb9ef46ee909.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2022.

RIO GRANDE DO NORTE. **Decreto nº 17.456, de 19 de abril de 2004**. Aprova o Estatuto da Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Norte (FAPERN) e dá outras providências. Natal, RN: Assembleia Legislativa, [2004]. Disponível em:

<http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/gac/DOC/DOC000000000059640.PDF>. Acesso em: 4 nov. 2022.

RIO GRANDE DO NORTE. **Decreto nº 21.008, de 12 de janeiro de 2009**.

Regulamenta, no âmbito da Administração Pública Estadual, o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e no artigo 11 da Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e dá outras providências. Natal, RN: Assembleia Legislativa, [2009]. Disponível em:

<http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/gac/DOC/DOC000000000063232.PDF>. Acesso em: 4 nov. 2022.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei nº 9.968, de 28 de julho de 2015**. Assegura reserva mínima percentual de 5% de vagas para mulheres na área da construção civil, em editais de licitação e contratos diretos para obras públicas promovidas pelo Governo do Estado. Natal, RN: Assembleia Legislativa, [2015]. Disponível em:

<http://www.al.rn.gov.br/storage/legislacao/2015/08/06/589ff49f7f861d0279a0c1d6eb6a537c.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2022.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei nº 10.181, de 21 de fevereiro de 2017**. Dispõe

sobre a reserva de vaga de empregos para mulheres vítimas de violência doméstica e familiar nas empresas prestadoras de serviços junto ao Governo do Estado do Rio Grande do Norte. Natal, RN: Assembleia Legislativa, [2017]. Disponível em:

<http://www.al.rn.gov.br/storage/legislacao/2019/05/14/1fd95683dee5574974778dfa404a3557.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2022.

RIO GRANDE DO NORTE. **Decreto Estadual nº 31.100, de 22 de novembro de 2021**. Reconhece como de Utilidade Pública a Entidade que especifica e dá outras

providências. Natal, RN: Assembleia Legislativa, [2021]. Disponível em: <http://webdisk.diariooficial.rn.gov.br/Jornal/12021-11-23.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2022.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei complementar nº 695, de 18 de janeiro de 2022.** Adequa o funcionamento da gestão de contratos do Estado do Rio Grande do Norte às disposições previstas na Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021 e reestrutura o controle interno do Poder Executivo por meio da criação do setor de integridade e transparência. Natal, RN: Assembleia Legislativa, [2022a]. Disponível em: <http://www.al.rn.gov.br/storage/legislacao/2022/qr4sjbxyivdvnxupaodxq9tcs2u734.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2022.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei complementar nº 704, de 1º de abril de 2022.** Altera a Lei Complementar Estadual nº 601, de 7 de agosto de 2017, que instituiu o Código Estadual de Segurança Contra Incêndio e Pânico (CESIP) do Estado do Rio Grande do Norte; a Lei Complementar Estadual nº 247, de 19 de dezembro de 2002, que criou o Fundo Especial de Reaparelhamento do Corpo de Bombeiros Militar do Rio Grande do Norte (FUNREBOM); a Lei Complementar Estadual nº 230, de 22 de março de 2002, que fixou o efetivo do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Norte; e dá outras providências. Natal, RN: Assembleia Legislativa, [2022b]. Disponível em: <http://webdisk.diariooficial.rn.gov.br/Jornal/12022-04-02.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2022.

RIO GRANDE DO NORTE. **Decreto nº 31.501, de 12 de maio de 2022.** Dispõe sobre a criação, no âmbito do Poder Executivo, do Comitê Gestor de Implantação (CGI), para execução do Modelo de Excelência em Gestão das Transferências da União, denominado MEG-Tr, e dá outras providências. Natal, RN: Assembleia Legislativa, [2022c]. Disponível em: <http://webdisk.diariooficial.rn.gov.br/Jornal/12022-05-13.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2022.

RIO GRANDE DO NORTE. **Decreto Estadual nº 31.564, de 30 de maio de 2022.** Abre crédito suplementar no valor de R\$ 3.513.535,14 para o fim que especifica e dá outras providências. Natal, RN: Assembleia Legislativa, [2022d]. Disponível em: <http://webdisk.diariooficial.rn.gov.br/Jornal/12022-06-01.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2022.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei nº 11.284, de 30 de novembro de 2022.** Institui o Estatuto Estadual de Promoção e Igualdade Étnico-Racial do Estado do Rio Grande do Norte. Natal, RN: Assembleia Legislativa, [2022e]. Disponível em: <http://www.al.rn.gov.br/storage/legislacao/2023/x5bv6pt2c1g28ciaqr2b9oq0jt7u5w.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2022.

ROCHA, Ianara Maressa da. **Direito à Educação, gasto público e desenvolvimento:** Um exame do cenário brasileiro de 1999 a 2018. 2021. 122f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Rural do Semi-Árido, Programa de Pós-Graduação em Direito, Mossoró, 2021.

ROCHA, Sílvia Luís Ferreira da. **Terceiro setor.** São Paulo: Malheiros, 2003.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. El Derecho Administrativo ante la crisis (El Derecho Administrativo Social). **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 15, n. 60, p. 13-37, abr./jun. 2015

SALOMÃO FILHO, Calixto. Função social do contrato: primeiras anotações. **Revista dos Tribunais**, v. 823, p. 67, maio 2004.

SALOMÃO FILHO, Calixto. Regulação da Atividade Econômica: Princípios e Fundamentos Jurídicos. 3. ed. **Revista e Ampliada**, São Paulo: Quartier Latin, 2021.

SANDRONI, Paulo. **Dicionário de economia**. São Paulo: Atlas, 1994.

SEBRAE. **Sistema de Registro de Preços – SRP**. Brasília: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, 2017.

SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

SOARES, Aldo Rios; Correia-Neto, Jorge da Silva; RIBEIRO, Emanuela Souza; FERREIRA, Luciano Magalhães. The purchases process and challenge in the planning stage: the case of the Universidade Federal Rural de Pernambuco. **NAVUS-Revista de Gest ao em Tecnologia**, v. 9, n. 4, p. 264-273, 2019. doi: 10.22279/navus.2019.v9n4.p246- 273.958.

WINDHOLZ, Eric; HODGE, Grame A. Conceituando regulação social e econômica: implicações para agentes reguladores e para atividade regulatória atual. **Revista De Direito Administrativo**, 264, p. 13-56, 2013. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/14076/31331>. Acesso em: 07 jan. 2022.