

# A BUROCRACIA REPRESENTATIVA E O PAPEL DAS MULHERES NA GESTÃO DO ESTADO: UMA APRESENTAÇÃO

Michelle Fernandez<sup>1</sup>  
Iara Alves<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Universidade de Brasília (UnB), Brasília – DF, Brasil

<sup>2</sup>Escola Nacional de Administração Pública (Enap), Brasília – DF, Brasil

As elites burocráticas no Brasil, ainda majoritariamente formadas por homens brancos oriundos das classes sociais mais altas, concentram o poder decisório sobre a alocação de recursos públicos e sobre a definição das prioridades do Estado. Esse padrão de composição reforça a necessidade de construção de um serviço público mais diverso e inclusivo, capaz de refletir a pluralidade da sociedade brasileira e de responder de forma mais equitativa às suas demandas.

Nesse sentido, a literatura sobre burocracia representativa evidencia que a diversidade em termos de gênero, raça e origem social amplia a capacidade do Estado de compreender e enfrentar desigualdades estruturais (Mosher, 2003; Selden, 1998). Nesse sentido, a presença de mulheres e pessoas negras em cargos estratégicos não apenas rompe barreiras históricas de exclusão, como também contribui para a formulação de políticas mais sensíveis e responsivas (Escobar-Lemmon; Taylor-Robinson, 2014; Schachter, 2020).

A forma como o Estado recruta, promove e valoriza seus quadros burocráticos impacta diretamente tanto na legitimidade das instituições quanto na qualidade das políticas produzidas (Peters, 2021). Reconhecer que a burocracia não é neutra, mas reflete dinâmicas históricas e sociais de reprodução de desigualdades, implica tratar a diversidade como uma questão política que exige ação institucional, e não apenas como um valor abstrato. Uma burocracia que espelha a demografia da sociedade tende a gerar resultados percebidos como mais democráticos e responsivos, além

de aumentar a inovação e a capacidade de lidar com problemas complexos, ao incluir grupos historicamente marginalizados (Escobar-Lemmon; Taylor-Robinson, 2014; Schachter, 2020).

Apesar de serem maioria populacional, as mulheres ainda enfrentam barreiras significativas para consolidar seu espaço na burocracia, principalmente em posições de liderança no setor público. Fenômenos como o “teto de vidro” e os “labirintos de gênero” dificultam sua ascensão a cargos estratégicos, mesmo diante de qualificações técnicas e experiência profissional (Acker, 1990; Miltersteiner et al., 2020). Esses obstáculos decorrem de fatores múltiplos: desigualdade no acesso a oportunidades de formação, culturas organizacionais hierárquicas e masculinizadas, e a sobrecarga da conciliação entre vida profissional e pessoal, que recai desproporcionalmente sobre as mulheres (Fernandez; Marques, 2024).

As mulheres são sub-representadas, de forma geral, nos espaços de poder no Brasil. A baixa representatividade de mulheres e pessoas negras nos gabinetes ministeriais não é apenas um dado conjuntural, mas um fator estrutural que reforça estigmas históricos e sociais, contribuindo para a reprodução de trajetórias profissionais marcadas pela desigualdade (Biroli, 2018). Quando observamos os espaços de poder dentro da burocracia, a representatividade de gênero e raça no Executivo federal brasileiro encontra limites importantes nos cargos de direção e assessoramento superiores (Alves, 2023). As evidências revelam que, apesar da presença crescente de mulheres em carreiras estratégicas da média burocracia por meio dos concursos públicos, essa inserção não se traduz, de forma proporcional, em ocupação de cargos comissionados de primeiro e segundo escalões. A desigualdade se agrava ainda mais quando adicionamos o marcador racial: mulheres negras, mesmo sendo altamente qualificadas e aprovadas em concursos públicos rigorosos, continuam a enfrentar barreiras mais densas para ascender a posições de comando.

Como ressalta Pitkin (1967), a representação deve ser também substantiva, deve incluir de forma efetiva diferentes vozes e experiências no processo decisório. Uma burocracia representativa fortalece os vínculos entre Estado e sociedade, amplia a legitimidade institucional e contribui para políticas públicas mais justas e eficazes. Ampliar a diversidade no serviço público e garantir maior presença de mulheres em posições estratégicas é, assim, tanto uma questão de justiça e equidade quanto um imperativo para o fortalecimento democrático.

Diante desse desafio, que é a presença de mulheres na burocracia, é necessário atuar a partir de medidas institucionais concretas como políticas de ação afirmativa, programas de formação e capacitação voltados para mulheres, transversalização de gênero e raça nas políticas de gestão de pessoas e mecanismos de monitoramento que assegurem maior transparência nos processos de promoção e ocupação de cargos de liderança. Apenas por meio de uma burocracia verdadeiramente representativa será possível construir um Estado mais legítimo, eficaz e sensível às desigualdades sociais e de gênero.

Tomando como ponto de partida o apresentado, esta edição especial da Revista do Serviço Público dedica-se a um tema central para os estudos de administração pública, gestão pública e ciência política na contemporaneidade: a burocracia representativa de gênero e o papel das mulheres na gestão do Estado. Em diálogo com a literatura internacional e nacional sobre burocracia representativa, mulheres na liderança, feminismo no Estado e interseccionalidade, os artigos aqui reunidos compõem um mosaico de pesquisas empíricas, revisões integrativas, análises históricas e estudos de caso que, em conjunto, demonstram a relevância da presença feminina para a qualidade democrática e para a legitimidade das políticas públicas no Brasil e no mundo.

O artigo de Maria Paulla Lins, Marcela de Oliveira Timóteo e Patrícia Coimbra Melo, “Chances de ingresso de mulheres no Tribunal de Contas da União por concurso público”, analisa os fatores que influenciaram a aprovação no último concurso público para Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (TCU), com ênfase na comparação entre candidatos homens e mulheres. A partir de análises descritivas, do uso de Teste T e Qui-quadrado, as autoras confirmam que os homens apresentaram maiores chances de aprovação, revelando desigualdades de acesso a uma das carreiras mais prestigiadas do Estado.

Complementando essa discussão, Tanise Brandão Bussmann e Waleska de Fátima Monteiro, no artigo “Desigualdade de Gênero no Governo Federal: Análise geral e em cargos de liderança”, examinam a desigualdade de gênero no governo federal, com atenção especial aos cargos de liderança. Embora as mulheres representem quase metade da força de trabalho e sejam maioria entre ingressantes, sua participação em cargos estratégicos permanece reduzida. O artigo evidencia o chamado efeito tesoura, mostrando como, mesmo quando mais qualificadas, as mulheres são preteridas na ascensão hierárquica.

A revisão integrativa “O fenômeno do Teto de Vidro em Organizações Públicas: uma revisão integrativa” de Paula Karina Rosa Luz, Daniela Vogel, Solange Maria da Silva, Cristiano Cuna, Ana Maria Franzoni e Marcelo Macedo amplia o olhar para o fenômeno do teto de vidro em organizações públicas, revisitando a literatura publicada entre 2014 e 2024 em bases nacionais e internacionais. As autoras e autores identificam barreiras estruturais, culturais e institucionais que limitam a progressão das mulheres e apontam estratégias concretas para sua superação, como programas de mentoria, políticas de conciliação entre vida pessoal e profissional e medidas de apoio organizacional.

A dimensão interseccional ganha relevo no estudo de Julye Beserra, “The politics of representation: black women in the executive branch of Minas Gerais (Brazil)”, que analisa a experiência de mulheres negras no Executivo do Estado de Minas Gerais a partir de entrevistas qualitativas. A pesquisa revela como a identidade racial, a misoginia direcionada especificamente às mulheres negras (misogynoir), os apoios familiares e institucionais e a presença de aliados críticos estruturam tanto os obstáculos quanto os mecanismos de resistência dessas lideranças.

No campo histórico e político, Milena Cristina Belançon, em “Burocracia sem mulher fica pela metade: incursões de gênero ao Estado brasileiro”, revisita a trajetória de institucionalização das demandas feministas no Brasil, articulando conceitos de feminismo de Estado e ativismo institucional. A autora identifica fatores fundamentais para o êxito das incursões feministas na burocracia estatal, destacando o papel dos governos nacionais e as estratégias de acesso desenvolvidas pelas mulheres para consolidar direitos e políticas públicas de gênero.

No artigo “De fora pra dentro: como uma política pública de gênero é apropriada por burocratas”, Ana Carolina Almeida Santos Nunes analisa, por sua vez, como burocratas do setor de transporte público em São Paulo se apropriam de políticas de enfrentamento à violência sexual. A pesquisa, baseada em entrevistas e observação participante, mostra os conflitos e resistências vividos em um setor predominantemente masculino, mas também como ideias feministas disruptivas conseguem tensionar relações de poder e produzir avanços, ainda que com limitações.

A importância das políticas afirmativas é discutida por Lucilene da Ressurreição Santos em “Equidade de gênero na administração pública: o papel das ações afirmativas”. A partir de revisão de literatura e análise documental, defende a adoção de cotas, programas de mentoria e medidas de conciliação trabalho-família. O artigo destaca experiências internacionais exitosas, como Noruega e Suécia, e conecta o debate ao Programa Federal de Ações Afirmativas (PFAA – Decreto nº 11.785/2023), ressaltando a necessidade de diagnósticos interseccionais e de compromisso político sustentado.

Observando o contexto subnacional, Renata Vargas Amaral, Nanahira de Rabelo e Sant’Anna, Raphael Silveira Amaro, Vanessa Carvalho dos Santos e Viviane Vecchi Mendes Muller relatam uma experiência piloto de capacitação de governadoras, prefeitas e secretárias subnacionais em financiamento externo para projetos com perspectiva de gênero. “Agenda de gênero em financiamento externo: experiência de capacitação de mulheres em cargos de gestão e proposta de ações afirmativas” destaca os desafios enfrentados pelas gestoras e aponta caminhos para ampliar a participação feminina em decisões estratégicas relacionadas a recursos e políticas públicas.

O olhar histórico é aprofundado no artigo “A presença feminina na esfera pública: uma análise das representações femininas em dois jornais mineiros nas décadas de 1930 e 1960”, de Amanda Diniz Ferreira, que investiga representações femininas em dois jornais mineiros — Estado de Minas e Diário da Tarde — nas décadas de 1930 e 1960. A pesquisa revela como a imprensa ora legitimava, ora contestava a presença das mulheres na esfera pública, ao mesmo tempo em que evidencia as tensões entre rupturas e permanências no discurso midiático.

Em “Explorando as barreiras da liderança feminina no setor público: uma revisão integrativa”, Juliana Gonçalves Schutz, Ana Maria Benciveni Franzoni e Marcilde Sabadin realizam uma revisão integrativa de 25 artigos publicados entre 2015 e 2024 sobre barreiras à liderança feminina no

setor público. O estudo identifica três principais obstáculos: preconceitos implícitos, ausência de mentoria e políticas organizacionais inadequadas, além de destacar a persistência de estereótipos de gênero que dificultam a ascensão das mulheres.

A questão racial volta ao centro do debate no artigo “Mulheres Negras na Gestão Pública: trajetórias e experiências de mulheres negras na Prefeitura de São Paulo”, de Eloya Porto da Rocha, que analisa trajetórias de mulheres negras na Prefeitura de São Paulo. A partir de entrevistas qualitativas, a autora demonstra como racismo e sexismo estruturam experiências profissionais, mas também como essas mulheres imprimem diversidade e inovação nas políticas públicas que lideram.

No artigo “Mulheres na burocracia estatal: uma revisão sistemática da literatura”, Elisa Volker dos Santos e Samira Kauchakje trazem uma revisão sistemática da literatura sobre mulheres nas burocracias estatais, tomando como referência a teoria da burocracia representativa. As autoras mostram como a literatura aponta desigualdades persistentes, como segregação ocupacional e sub-representação, mas também como a presença feminina contribui para decisões mais alinhadas às demandas da sociedade diversa.

O setor educacional é abordado por Andréa Martini Pineda e Gabriela Thomazinho. No artigo “Da sala de aula ao ministério: as lacunas de representação de gênero no Ministério da Educação”, as autoras analisam a sub-representação de mulheres em cargos de direção no Ministério da Educação, apesar da feminização da base da carreira docente. A análise questiona por que, à medida que se sobe na hierarquia federativa, diminui a presença feminina, revelando padrões de gênero enraizados na profissão.

Encerrando a edição, em “Romance no Trabalho: Pesquisa Exploratória na Caixa Econômica Federal”, Diana Valls Gallo, Isidro Valls-Salles, Aline Bastos e Carla Antloga exploram os efeitos dos relacionamentos amorosos no ambiente de trabalho da Caixa Econômica Federal sobre as carreiras femininas. O estudo evidencia como o machismo estrutural e as normas culturais têm impacto negativo na percepção e tratamento desses relacionamentos, tornando as mulheres mais vulneráveis a assédio, estigmatização e instabilidade profissional, sobretudo após o término de relacionamentos.

Em conjunto, esses artigos reafirmam a tese de que a escassa presença de mulheres nas burocracias públicas resulta em um Estado incompleto e em políticas menos responsivas. As análises apresentadas nesta edição revelam que a burocracia brasileira, ainda marcada pela predominância, em diversos setores, de elites masculinas, brancas e de origem social privilegiada, carrega limites estruturais que dificultam a ascensão e a permanência de mulheres, especialmente mulheres negras, em posições de decisão.

Os artigos reunidos nesta edição demonstram que a inserção das mulheres na burocracia pública não pode ser compreendida como mera conquista individual, mas como parte de um

processo coletivo de transformação institucional. Fomentar a formação de servidoras voltada à igualdade, garantir participação paritária nos espaços de poder e implementar ações afirmativas robustas são passos fundamentais para que a burocracia federal cumpra seu papel democrático.

Ao iluminar experiências e identificar barreiras no debate da burocracia representativa, a Revista do Serviço Público reafirma o compromisso da Escola Nacional de Administração Pública com a promoção da equidade de gênero e raça no serviço público. Uma burocracia diversa, que incorpora mulheres, pessoas negras e pessoas com deficiência em seus espaços de decisão, não apenas espelha a sociedade brasileira, mas também pavimenta o caminho para políticas inovadoras, inclusivas e eficazes; e, portanto, para a consolidação da democracia.

## REFERÊNCIAS

- ACKER, Joan. Hierarchies, jobs, bodies: A theory of gendered organizations. **Gender & Society**, v. 4, n. 2, p. 139–158, 1990.
- ALVES, Iara. **Burocracia representativa de gênero no governo federal do Brasil**. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Estudos Interdisciplinares sobre Mulheres, Gênero e Feminismos. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2023.
- BIROLI, Flávia. **Gênero e desigualdades**: limites da democracia no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2018.
- ESCOBAR-LEMMON, Maria; TAYLOR-ROBINSON, Michelle M. (ed.). **Representation: The case of women**. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- FERNANDEZ, Michelle; MARQUES, Ananda. Liderança de mulheres na burocracia federal: dificuldades e desafios para ascensão. **Campo de Públcas: Conexões e Experiências**, v. 3, n. 1, p. 57–83, 2024.
- MILTERSTEINER, Renata K. *et al.* Liderança feminina: percepções, reflexões e desafios na administração pública. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 18, n. 2, p. 406–423, abr. 2020.
- MOSHER, Frederic C. Democracy and the Public Service. In: DOLAN, Julie; ROSENBLUM, David H. (ed.). **Representative Bureaucracy: Classical readings**. London; New York: Routledge, 2003.
- PETERS, B. Guy. **The politics of bureaucracy: An introduction to comparative public administration**. 7. ed. London; New York: Routledge, 2021.
- PITKIN, Hanna F. **The Concept of Representation**. Los Angeles: University of California Press, 1967.
- SCHACHTER, Hindy Lauer. Women in Public Administration: An Integrative Review. **Public Administration Quarterly**, v. 44, n. 4, p. 515–544, 2020.
- SELDEN, Sally Coleman. **The Promise of Representative Bureaucracy: Diversity and Responsiveness in a Government Agency**. Armonk, NY: Sharpe, 1998.

**Michelle Fernandez**

 <https://orcid.org/0000-0003-0224-0991>

Doutora em processos Políticos Contemporâneos, Universidad de Salamanca (USAL). Professora na Universidade de Brasília (UnB) e na Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

Michelle.fernandez@unb.br

**Iara Alves**

 <https://orcid.org/0000-0002-8592-619X>

Doutora em Estudos Interdisciplinares sobre Mulheres, Gênero e Feminismo, Universidade Federal da Bahia (UFBA). Diretora de Educação Executiva, Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

iara.alves@enap.gov.br