

v. 76 n. C Edição Especial

Mulheres na gestão pública: caminhos para a igualdade de gênero

A burocracia representativa e o papel das mulheres na gestão do Estado: uma apresentação
Michelle Fernandez, Iara Alves

Chances de ingresso de mulheres no Tribunal de Contas da União por concurso público
Maria Paula B. Estellita Lins, Marcela de Oliveira Timóteo, Patricia Coimbra Souza Melo

Desigualdade de gênero no governo federal: análise geral e em cargos de liderança
Tânia Brandão Bussmann, Waleska de Fátima Monteiro

O fenômeno do teto de vidro em organizações públicas: uma revisão integrativa
Paula Karina Rosa Luz, Daniela Vogel, Solange Maria da Silva, Cristiano José Castro de Almeida Cunha, Ana Maria Benciveni Franzoni, Marcelo Macedo

Black women's political representation: intersections and challenges in the Executive Branch of Minas Gerais (Brazil)
Julye Beserra

"Burocracia sem mulher fica pela metade": percursos institucionais de luta por direitos no Brasil pós-redemocratização
Milena Cristina Belançon

De fora para dentro: como uma política pública de gênero é apropriada por quem a implementa
Ana Carolina Almeida Santos Nunes

Equidade de gênero na administração pública: o papel das ações afirmativas
Lucilene da Ressurreição Santos

Capacitação em financiamento externo: experiências de mulheres líderes do Poder Executivo e propostas de ações afirmativas
Renata Vargas Amaral, Nanahira de Rabelo e Sant'Anna, Raphael Silveira Amaro, Vanessa Carvalho dos Santos, Viviane Vecchi Mendes Muller

O privado e o público como espaços de atuação e segregação: uma análise da trajetória profissional feminina pela ótica de dois jornais mineiros nas décadas de 1930 e 1960
Amanda Diniz Ferreira

Explorando as barreiras da liderança feminina no setor público: uma revisão integrativa
Juliana Gonçalves Schütz, Ana Maria Benciveni Franzoni, Marcilde Sabadin

Mulheres negras na gestão pública: trajetórias e experiências de mulheres negras na Prefeitura de São Paulo
Eloya Porto da Rocha

Desigualdade de gênero nas burocracias estatais em perspectiva comparada: uma revisão sistemática da produção científica
Elisa Volker dos Santos, Samira Kauchakje

Da sala de aula ao ministério: as lacunas de representação de gênero no Ministério da Educação
Andréa Martini Pineda, Gabriela Thomazinho

Romance no trabalho: impactos das relações amorosas nas trajetórias profissionais de mulheres
Diana Valls Gallo, Isidro Valls-Salles, Aline Souza Bastos, Carla Sabrina Antloga

enap

RSP

Revista do Serviço Público

Vol. 76 especial C Janeiro / 2026

e-ISSN: 2357-8017 | ISSN: 0034-9240

Missão da Revista do Serviço Público

Disseminar conhecimentos e estimular a reflexão e o debate, apoiando o desenvolvimento dos servidores, o seu compromisso com a cidadania e a consolidação de uma comunidade de praticantes, especialistas e interessados nos temas de políticas públicas e gestão governamental.

Escola Nacional de Administração Pública (Enap)

Presidenta: Betânia Lemos

Diretora-Executiva: Danyelle Siqueira Campos Gil Lemos Barreto

Diretor de Altos Estudos: Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Desenvolvimento Profissional: Braulio Figueiredo Alves da Silva

Diretora de Educação Executiva: Iara Cristina da Silva Alves

Diretor de Gestão Interna: Lincoln Moreira Junior

Diretora de Inovação: Camila Medeiros

Conselho Editorial: Antônio Sérgio Araújo Fernandes (Universidade Federal da Bahia - UFBA); Andre Luiz Marenco dos Santos (Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS); Armin Mathis (Universidade Federal do Pará UFPA); Barry Ames (University of Pittsburgh - Estados Unidos); Carla Bronzo Ladeira (Fundação João Pinheiro - FJP); Celina Souza (Universidade Federal da Bahia - UFBA); Claudia Avellaneda (Indiana University - Estados Unidos); Fernando Luiz Abrucio (Fundação Getúlio Vargas - FGV-SP); Francisco Longo (Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas - Espanha); Frank Fisher (Rutgers University - Estados Unidos); Guy Peters (University of Pittsburgh - Estados Unidos); James L. Perry (Indiana University Bloomington - Estados Unidos); José Antônio Puppim de Oliveira (Fundação Getúlio Vargas - FGV-SP / United Nations University - Estados Unidos); José Carlos Vaz (Universidade de São Paulo - USP); Marcelo Fabián Repetto (Universidad de Buenos Aires - Argentina); Marco Aurélio Chaves Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS); Marcus André Melo (Universidade Federal de Pernambuco - UFPE); Maria Paula Dallari Bucci (Universidade de São Paulo - USP); Maria Rita Loureiro (Fundação Getúlio Vargas - FGV-SP); Mariana Llanos (German Institute of Global and Area Studies - Alemanha); Michael Barzelay (London School of Economics - Reino Unido); Nuria Cunill Grau (Universidad De Los Lagos - Chile); Paulo Carlos Du Pin Calmon (Universidade de Brasília - UnB); Tânia Bacelar de Araújo (Universidade Federal de Pernambuco - UFPE).

Corpo Editorial Científico: Ciro Campos Christo Fernandes (Escola Nacional de Administração Pública - Enap); Frederico Lustosa da Costa (Universidade Federal Fluminense - UFF); Gabriela Spanghero Lotta (Fundação Getúlio Vargas - FGV); Luciana Leite Lima (Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS); Márcia Miranda Soares (Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG); Mariana Batista da Silva (Universidade Federal de Pernambuco - UFPE); Claudio Djissey Shikida (Escola Nacional de Administração Pública - Enap); Natália Massaco Koga (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea); Pedro Lucas de Moura Palotti (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea); Ricardo Corrêa Gomes (Fundação Getúlio Vargas - FGV); Thiago Dias (Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN).

Periodicidade

A Revista do Serviço Público é uma publicação trimestral da Escola Nacional de Administração Pública.

Expediente

Editor-chefe: Alexandre de Ávila Gomide. *Editoras-convidadas:* Michelle Fernandez e Iara Alves.

Editores-adjuntos: Rafael Rocha Viana, Mila Lopes Mesquita, Valdinei Costa Souza, Verônica Paulino da Cruz, Marina Fontes Borges.

Revisão ortográfica de português: Adriana Vieira Braga, Renata F. Mourão e Roberto Araújo. *Editoração eletrônica:* Ian Ataide

e-ISSN: 2357-8017 | ISSN: 0034-9240

Revista do Serviço Público. 1937 - / Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: Enap, 1937 - .

v.: il.; 25,5 cm.

Editada pelo Dasp em nov. de 1937 e publicada no Rio de Janeiro até 1959. A periodicidade varia desde o primeiro ano de circulação, sendo que a partir dos últimos anos teve predominância trimestral (1998/2007).

Interrompida no período de 1975-1980 e 1990-1993.

ISSN: 0034-9240

e-ISSN: 2357-8017

1. Administração Pública – Periódicos. I. Escola Nacional de Administração Pública.

CDU: 35 (051)

Catalogado na fonte pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos/Enap

Enap, 2026

Os números da Revista do Serviço Público (RSP) anteriores
estão disponíveis na íntegra em: revista.enap.gov.br



Fundação Escola Nacional de Administração Pública
SAIS - Área 2-A | CEP: 70610-900 | Brasília, DF
Telefones: +55 (61) 2020 3072/3186
www.enap.gov.br
publicacoes@enap.gov.br

SUMÁRIO/CONTENTS

A burocracia representativa e o papel das mulheres na gestão do Estado: uma apresentação

7

Michelle Fernandez, Iara Alves

Chances de ingresso de mulheres no Tribunal de Contas da União por concurso público

14

Posibilidades para que mujeres se incorporen al Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil mediante concurso público

Chances for women to join the Federal Court of Accounts of Brazil through public competition

Maria Paula B. Estellita Lins, Marcela de Oliveira Timóteo, Patrícia Coimbra Souza Melo

Desigualdade de gênero no governo federal: análise geral e em cargos de liderança

33

Desigualdad de género en el gobierno federal: análisis general y en puestos de liderazgo

Gender inequality in the federal government: general analysis, and in leadership positions

Tanise Brandão Bussmann, Waleska de Fátima Monteiro

O fenômeno do teto de vidro em organizações públicas: uma revisão integrativa

59

El fenómeno del techo de cristal en las organizaciones públicas: una revisión integrativa

The phenomenon of the glass ceiling in public organizations: an integrative review

Paula Karina Rosa Luz, Daniela Vogel, Solange Maria da Silva, Cristiano José Castro de Almeida Cunha, Ana Maria Benciveni Franzoni, Marcelo Macedo

Black women's political representation: intersections and challenges in the Executive Branch of Minas Gerais (Brazil)

79

Representação política de mulheres negras: as interseccionalidades e seus desafios no Poder Executivo de Minas Gerais (Brasil)

La representación política de mujeres negras: interseccionalidades y desafíos en el Poder Ejecutivo de Minas Gerais (Brasil)

Julye Beserra

“Burocracia sem mulher fica pela metade”: percursos institucionais de luta por direitos no Brasil pós-redemocratização

102

“La burocracia sin mujeres queda por la mitad”: caminos institucionales de lucha por derechos en Brasil después de la redemocratización

“Bureaucracy without women is half done”: institutional paths of struggle for rights in Brazil after redemocratization

Milena Cristina Belançon

SUMÁRIO/CONTENTS

| | |
|---|-----|
| De fora para dentro: como uma política pública de gênero é apropriada por quem a implementa | 125 |
| Desde fuera hacia dentro: cómo una política pública de género es apropiada por quienes la implementan | |
| <i>From outside in: how a gender public policy is appropriated by bureaucrats</i> | |
| <i>Ana Carolina Almeida Santos Nunes</i> | |
| Equidade de gênero na administração pública: o papel das ações afirmativas | 145 |
| Equidad de género en la administración pública: el papel de las acciones afirmativas | |
| <i>Gender equity in public administration: the role of affirmative actions</i> | |
| <i>Lucilene da Ressurreição Santos</i> | |
| Capacitação em financiamento externo: experiências de mulheres líderes do Poder Executivo e propostas de ações afirmativas | 167 |
| Capacitación en financiamiento externo: experiencias de mujeres líderes del Poder Ejecutivo y propuestas de acciones afirmativas | |
| <i>Training in external financing: experiences of women leaders in the Executive Branch and proposals for affirmative actions</i> | |
| <i>Renata Vargas Amaral, Nanahira de Rabelo e Sant'Anna, Raphael Silveira Amaro, Vanessa Carvalho dos Santos, Viviane Vecchi Mendes Muller</i> | |
| O privado e o público como espaços de atuação e segregação: uma análise da trajetória profissional feminina pela ótica de dois jornais mineiros nas décadas de 1930 e 1960 | 206 |
| Lo privado y lo público como espacios de acción y segregación: un análisis de la trayectoria profesional femenina desde la perspectiva de dos periódicos de Minas Gerais en las décadas de 1930 y 1960 | |
| <i>The private and the public as spaces of action and segregation: an analysis of women's professional trajectories from the perspective of two newspapers from Minas Gerais in the 1930s and 1960s</i> | |
| <i>Amanda Diniz Ferreira</i> | |
| Explorando as barreiras da liderança feminina no setor público: uma revisão integrativa | 232 |
| Explorando las barreras del liderazgo femenino en el sector público: una revisión integrativa | |
| <i>Exploring the barriers to female leadership in the public sector: an integrative review</i> | |
| <i>Juliana Gonçalves Schütz, Ana Maria Benciveni Franzoni, Marcilde Sabadin</i> | |

SUMÁRIO/CONTENTS

| | |
|---|------------|
| Mulheres negras na gestão pública: trajetórias e experiências de mulheres negras na Prefeitura de São Paulo | 255 |
| Mujeres negras en la gestión pública: trayectorias y experiencias de mujeres negras en la Prefectura de São Paulo | |
| <i>Black women in public administration: trajectories and experiences of black women at the São Paulo City Hall</i> | |
| <i>Eloya Porto da Rocha</i> | |
| Desigualdade de gênero nas burocracias estatais em perspectiva comparada: uma revisão sistemática da produção científica | 277 |
| Desigualdad de género en las burocracias estatales en perspectiva comparada: una revisión sistemática de la producción científica | |
| <i>Gender inequality in state bureaucracies from a comparative perspective: a systematic review of the scientific production</i> | |
| <i>Elisa Volker dos Santos, Samira Kauchakje</i> | |
| Da sala de aula ao ministério: as lacunas de representação de gênero no Ministério da Educação | 299 |
| Del aula al ministerio: brechas de representación de género en el Ministerio de Educación | |
| <i>From the classroom to the ministry: gender representation gaps in the Ministry of Education</i> | |
| <i>Andréa Martini Pineda, Gabriela Thomazinho</i> | |
| Romance no trabalho: impactos das relações amorosas nas trajetórias profissionais de mulheres | 318 |
| Romance en el trabajo: impactos de las relaciones amorosas en las trayectorias profesionales de las mujeres | |
| <i>Workplace romance: impacts of romantic relationships on women's career trajectories</i> | |
| <i>Diana Valls Gallo, Isidro Valls-Salles, Aline Souza Bastos, Carla Sabrina Antloga</i> | |

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

Michelle Fernandez¹
Iara Alves²

¹Universidade de Brasília (UnB), Brasília – DF, Brasil

²Escola 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 Públicas: 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

CHANCES DE INGRESSO DE MULHERES NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO POR CONCURSO PÚBLICO

**Maria Paula B. Estellita Lins
Marcela de Oliveira Timóteo
Patrícia Coimbra Souza Melo**

Tribunal de Contas da União (TCU), Brasília – DF, Brasil

O objetivo geral deste estudo foi investigar os fatores que influenciaram a aprovação das pessoas inscritas no último concurso para Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (TCU), com ênfase na comparação entre resultados dos candidatos de sexo masculino ou feminino. Foi utilizada a base de dados demográficos dos candidatos inscritos e as notas em cada etapa do certame, com a indicação de aprovação. Além de análises descritivas e exploratórias das variáveis disponíveis no banco de dados quanto a perfil dos candidatos inscritos, ausentes e aprovados, assim como dos resultados por prova, foram utilizados o Teste T e o Qui-quadrado para comparar os resultados de homens e mulheres. Confirmou-se uma tendência de melhores desempenhos entre os candidatos do sexo masculino e maiores chances dos homens de serem aprovados no concurso.

Palavras-chave: mulheres; concurso público; sexo; igualdade de gênero.

POSIBILIDADES PARA QUE MUJERES SE INCORPOREN AL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA UNIÓN DE BRASIL MEDIANTE CONCURSO PÚBLICO

El objetivo principal de este estudio fue explorar los factores que influyeron en la aprobación de los individuos inscritos en el último examen para el cargo de Auditor Federal de Control Externo en el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), con un enfoque particular en la comparación entre los resultados para candidatos masculinos y femeninos. Se analizaron los datos demográficos de los solicitantes y sus puntuaciones en cada fase del examen, junto con su estado de aprobación. La investigación incluyó no solo análisis descriptivos y exploratorios de las variables en la base de datos respecto a los perfiles de los solicitantes, los ausentes y los aprobados, sino también los resultados del examen. Para comparar el rendimiento de candidatos masculinos y femeninos, se emplearon tanto la Prueba T como el Chi-cuadrado. Los hallazgos confirmaron una tendencia de rendimiento superior entre los candidatos masculinos y una mayor probabilidad de que los hombres fueran aprobados en el examen.

Palabras clave: mujeres; concurso público; sexo; igualdad de género.

CHANCES FOR WOMEN TO JOIN THE FEDERAL COURT OF ACCOUNTS OF BRAZIL THROUGH PUBLIC COMPETITION

The primary aim of this research was to explore the factors that influenced the approval rates of applicants in the most recent examination for the position of Federal Auditor of External Control at the Federal Court of Accounts (TCU). This study particularly focused on comparing the outcomes for male and female candidates. The demographic data of the applicants and their scores at each phase of the examination, along with their approval status, were analyzed. The research involved not only descriptive and exploratory analysis of the variables in the database regarding the profiles of the applicants, those absent, and those approved, but also the examination results. To compare the performance of male and female candidates, both the T-Test and Chi-square test were employed. The findings confirmed a trend of superior performance among male candidates and a higher likelihood of men being approved in the examination.

Keywords: women; public competition; gender; gender equality.

1. INTRODUÇÃO

Segundo o Censo 2022, a população brasileira é composta por 51,5% de mulheres e 55,5% de pessoas pardas ou pretas (IBGE, 2022), mas o mercado de trabalho no país está marcado por desigualdades significativas e persistentes de gênero e raça. Embora as mulheres tendam a ter mais anos de escolaridade que os homens (IBGE, 2018), elas recebem salários menores, sendo que os mais baixos são das mulheres negras (IBGE, 2019).

Também no serviço público, há um reflexo dessas desigualdades, tomando-se como exemplo que apenas 19,17% dos cargos de direção e assessoramento mais elevados no Poder Executivo Federal (DAS-6) são ocupados por mulheres e apenas 1,25% por mulheres negras (República.org, 2024). É importante notar que “a sub-representação de gênero e raça no poder público é refletida nos indicadores sociais, que escancaram quais vozes estão silenciadas na formulação e implementação de políticas públicas e nos processos de tomada de decisão pública” (Alves, 2023, p.16).

No TCU, estudo realizado em 2019 mostrou que o quadro de pessoal era composto por 27,2% de mulheres e 72,9% de homens, que por sua vez ocupavam 81,44% das funções de direção (Lins, 2020). Nos últimos anos, houve uma tendência no aumento da participação feminina nas funções de direção, chegando a 24,71 % em 2021 (Dantas; Pereira, 2021), mas a proporção geral entre homens e mulheres tem variado pouco, com leve redução no ingresso de novas servidoras.

O último concurso realizado para o TCU, em 2021, manteve a tendência de ingresso de mais homens que mulheres (TCU, 2022), com aproximadamente 21% de mulheres entre as pessoas aprovadas. Como resultado desse concurso e dos anteriores, em junho/2024, o quadro de pessoal do TCU era composto por 74% de servidores homens e 26% de servidoras mulheres. Ao se analisar a presença de mulheres negras (pretas e pardas), esse percentual diminui para 8% da força de trabalho do órgão (TCU, 2024). Considerando apenas a Secretaria-Geral de Controle Externo, área-fim da instituição, as mulheres representam apenas 21% da força de trabalho que ingressou por meio de concurso público.

Frente a essa realidade, pretendeu-se investigar os fatores que influenciaram a aprovação dos candidatos inscritos no último concurso para Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (TCU), realizado em 2021, com ênfase na análise de variáveis que diferenciaram os resultados quanto a sexo e à raça. O estudo ganha relevância frente ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5 (ODS 5), de alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas, bem como ao compromisso assumido pelo Estado brasileiro com a implementação da Declaração e Plataforma de Ação de Pequim (Brasil, 2019).

O objetivo geral do estudo foi analisar possíveis diferenças significativas no perfil dos candidatos inscritos e dos aprovados com base nos dados autodeclarados de sexo na inscrição para o concurso. Os objetivos específicos foram:

- 1) Comparar os perfis de candidatos inscritos, ausentes e aprovados em relação ao sexo;
- 2) Identificar se há diferenças significativas nos resultados das provas do concurso com base no sexo;
- 3) Comparar as chances de aprovação entre homens e mulheres inscritos no concurso.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Ao longo da história, diferentes atribuições de valor foram associadas a homens e mulheres, às quais foi reservado prioritariamente o espaço doméstico por muito tempo (Andrade; Fernandes, 2024). A própria neurociência contribuiu para reforçar papéis sociais de gênero, baseando-se em vieses conceituais, metodológicos ou de interpretação e divulgação de dados para atribuir diferenças a homens e mulheres (Friedrichs; Kellmeyer, 2022; Becegato; Silva, 2023; Guerim, 2020).

O neurosexismo descreve o entrelaçamento entre o trabalho neurocientífico e a ideologia sexista (Friedrichs; Kellmeyer, 2022), sendo o sexismo caracterizado como um conjunto de estereótipos sobre a avaliação cognitiva, afetiva e atitudinal a respeito do papel apropriado na sociedade de acordo com o sexo (Formiga, 2007). Os estereótipos representam características que são consideradas típicas de determinados grupos ou seus integrantes e representam uma forma importante de conhecimento social. Nesse sentido, as pessoas mantêm e expressam estereótipos e preconceitos na medida em que consideram apropriado ou aceitável (Stangor, 2016).

Por um lado, há pesquisas que apontam que os homens tiram melhores notas que as mulheres em matemática, enquanto elas se saem melhor em habilidades de português e leitura (Holanda *et al*, 2022; Silva; Santos, 2004; Alves; Ferrão, 2019; Cavalcante; Komatsu; Menezes Filho, 2020). Por outro, estudos recentes têm apontado o papel da socialização na construção de diferenças cognitivas entre homens e mulheres, por exemplo, ao considerar brilhantismo ou habilidades intelectuais como masculinas, independente de confirmação por notas ou desempenho (Becegato; Silva, 2023; Guerim, 2020).

Diferenças em habilidades cognitivas também podem estar relacionadas às dimensões educacionais a que meninos e meninas são expostos desde cedo (Silva; Barbosa; Souza, 2015). Os estereótipos aprendidos tendem a moldar a escolha de carreiras e desencorajam as mulheres a perseguirem carreiras de maior prestígio (Bian; Leslie; Cimpian, 2017).

Nesse sentido, há um interesse em compreender e superar a baixa representatividade de mulheres nos cursos e carreiras de ciência, tecnologia, engenharia e matemática (áreas STEAM, segundo as iniciais dessas áreas na língua inglesa). Estudo da Microsoft nos Estados Unidos mostrou

que meninas e jovens mulheres não se imaginam nessas áreas, necessitando ser mais expostas a empregos e modelos femininos para que possam ter mais consciência das possibilidades e planejar suas carreiras. Além disso, elas não observam inicialmente potencial criativo e impacto positivo para o mundo nessas áreas, mas isso tende a mudar quando conhecem aplicações concretas. A pesquisa mostrou o resultado positivo de as alunas participarem de clubes e atividades extraclasse nas áreas STEAM e serem encorajadas por professores ou pais. O mesmo ocorre quando os educadores promovem uma “mentalidade de crescimento” para que elas invistam nos resultados (Microsoft, 2018).

À medida que a mulher passou a investir mais em sua formação e a dividir o local de trabalho com o homem, o sexismo passou a ser observado de diversas formas, sobretudo nos ambientes considerados tipicamente masculinos. “Ao longo do tempo, as organizações foram majoritariamente conceptualizadas, desenhadas e controladas por homens, pelo que as características tradicionalmente associadas aos mesmos tendem a ser as mais valorizadas” (Paço; Casaca, 2021).

O sexismo é marcado por ambivalência, pois envolve hostilidade expressa como antipatia e intolerância às mulheres, consideradas inferiores, mas também uma aparente atitude positiva, associada ao tratamento da mulher como uma pessoa frágil que precisa de proteção. Mesmo com a “valorização” da mulher, o papel social que é atribuído a ela define sua identidade em termos de dependência ou co-dependência. Neste caso as manifestações de discriminação são mais sutis e mais difíceis de serem reconhecidas (Formiga, 2007).

A equidade no ambiente profissional vai além da remoção de preconceitos e estereótipos de gênero. O preconceito de segunda geração faz referência a barreiras sutis e invisíveis para as mulheres, que se referem não apenas a crenças culturais sobre gênero, mas também a estruturas, práticas e padrões de interação que tendem a favorecer os homens. Ele cria um contexto no qual as mulheres não conseguem prosperar ou atingir seu pleno potencial (Ibarra; Ely; Kolb, 2013). Como exemplo bastante difundido temos o fenômeno conhecido como “teto de vidro”, em que, a partir de certo ponto, as mulheres não conseguem mais ascender na carreira.

Embora as características desse contexto sejam difíceis de definir, as organizações podem adotar práticas que atraiam mulheres para as empresas e apoiem seu crescimento na carreira. Um exemplo é descrever as capacidades necessárias para um novo papel de forma mais realista, considerando que as mulheres, diferente dos homens, tendem a desistir caso entendam que não atendem a todas as exigências (Ibarra; Ely; Kolb, 2013).

De fato, para promover mudanças em prol da igualdade de gênero, quatro categorias devem ser contempladas no planejamento e na intervenção: estratégia, política e procedimentos formais; narrativas, retóricas, linguagem e outras expressões simbólicas; normas, padrões de trabalho e

práticas de trabalho; padrões informais de interação social cotidiana (Ely; Meyerson, 2000, *apud* Paço; Casaca, 2021).

Essas iniciativas são fundamentais dadas as diferenças ainda existentes no acesso e crescimento das mulheres a determinados contextos profissionais. Dados coletados pela McKinsey & Company no fim do ano de 2022, em 276 empresas privadas, públicas ou do terceiro setor, nos Estados Unidos e no Canadá, mostravam que os homens brancos totalizavam 34% das posições de entrada, enquanto as mulheres negras ocupavam apenas 18%. Essa diferença aumentava à medida que a posição hierárquica aumentava (McKinsey & Company, 2023).

Estudos demonstram que as desigualdades de gênero no mercado de trabalho brasileiro também têm persistido nos últimos anos. No Brasil, mulheres enfrentam maiores taxas de desemprego e informalidade, percebem menores remunerações, têm maior dificuldade de progredir na carreira e gastam um número de horas significativamente maior em trabalhos domésticos e de cuidado da família (DIEESE, 2024; IBGE 2019; IBGE 2018).

Frente às desigualdades de gênero que estruturam o mercado de trabalho em geral, muitas vezes o ingresso em carreiras públicas via concurso é um caminho projetado pelas mulheres como de maior igualdade de oportunidades, considerada a objetividade do método de seleção. Entretanto, ao analisar o perfil da participação feminina no serviço público brasileiro, verifica-se que ainda há grande concentração de mulheres em carreiras mais ligadas ao cuidado (saúde, educação, assistência social) e com pior remuneração, sendo menor a sua presença em carreiras mais prestigiadas e ligadas a áreas como finanças e orçamento (Souza; Lima, 2021; Viana; Tokarski, 2019). Assim, apesar da aparente neutralidade e justiça dos concursos públicos, existem barreiras estruturais e culturais que continuam a limitar as oportunidades das mulheres, impedindo que o Brasil tenha uma burocracia efetivamente representativa de sua população.

Para enfrentar essa dificuldade de inserção e ascensão de mulheres em carreiras de estado historicamente dominadas pelos homens, surgiram nos últimos anos movimentos que buscam fortalecer e dar visibilidade às mulheres que atuam nessas áreas, como é o caso dos movimentos Elas no Orçamento (Senado, 2024), Tributos a Elas (PGFN, 2024) e Associação de Mulheres Diplomatas Brasileiras (AMDB, 2024).

Neste ponto considera-se importante examinar a burocracia também através das lentes do poder que ela exerce, considerando como os burocratas utilizam seu poder e influência no contexto do governo e da administração pública. No cenário público contemporâneo, entende-se a burocracia como um dos atores políticos mais significativos, ao lado dos dirigentes eleitos. Considera-se que os burocratas desempenham um papel crucial na formulação e implementação de políticas públicas, na tomada de decisões e na maneira como o governo opera no dia a dia (Abrucio; Loureiro, 2018).

Desde a década de 1940, estudos estão sendo desenvolvidos com o intuito de explorar a importância de a burocracia refletir os estratos populacionais da sociedade à qual serve. A teoria da burocracia representativa considera como o compartilhamento de características demográficas entre administradores públicos e populações se traduz em melhor prestação de serviços e maior legitimidade dos governos (Meier; Melton, 2014; Fangda; Lu; Riccucci, 2021). A premissa é que uma burocracia diversa, especialmente do ponto de vista de gênero e raça, pode entender melhor e atender às necessidades de uma população também diversa, promovendo políticas mais inclusivas e equitativas.

Mosher (1968) definiu os conceitos de burocracia representativa passiva (ou descriptiva) e ativa (ou substantiva). A primeira refere-se à situação em que o corpo de funcionários públicos reflete a composição demográfica da população em geral, considerando marcadores sociais como gênero, raça e classe. Já a representação ativa ocorre quando os servidores públicos aplicam os interesses e necessidades dos grupos sociais de que fazem parte em sua atuação burocrática.

As pesquisas sobre representação burocrática com foco em gênero foram realizadas em sua maioria nos Estados Unidos e no Canadá, debruçando-se principalmente sobre os funcionários públicos que atuam na execução de políticas públicas na linha de frente (burocracia de rua). Ainda há poucos estudos no Brasil sobre o tema, especialmente em relação à representação burocrática de gênero e o “papel das servidoras públicas em médio e alto escalão ao representar mulheres na formulação, avaliação, coordenação, e alocação de orçamento das políticas públicas” (Alves, 2023, p. 13).

Pesquisa de meta-análise realizada por Riccucci, Lu e Ding (2021), na qual foram analisados 80 estudos quantitativos sobre o tema, encontrou uma significante e positiva associação entre burocracia representativa e *performance* organizacional. Importante salientar que o estudo considera que a *performance* das organizações públicas inclui não apenas a efetividade e a eficiência, mas também incorpora equidade, inclusão e integridade, princípios de processos organizacionais democráticos e valores fundamentais para a administração pública (Fangda; Lu; Riccucci, 2021). A meta-análise apontou ainda que a representação burocrática focada em gênero, raça e/ou etnia tem um impacto maior no desempenho das organizações públicas do que sem esse foco.

Em estudo recente, Meier (2023) traz evidências sobre três pontos centrais presentes em críticas à teoria da burocracia representativa. Ao fazer uma revisão da literatura, o autor aponta que não há evidências empíricas robustas que suportem a ideia de que a representação ativa possa introduzir vieses em processos que deveriam ser imparciais e baseados na razão. O estudo sugere que os esforços para tornar as instituições burocráticas mais representativas não costumam prejudicar aqueles que não são diretamente beneficiados por essa representação, não constituindo uma ameaça à estabilidade do governo democrático. O autor alerta ainda que, embora possa haver um otimismo exagerado sobre o quanto eficaz a burocracia representativa pode ser em promover a

equidade social, devido a várias limitações, na prática, ela tende a produzir resultados positivos nesse sentido (Meier, 2023).

É importante, para o presente trabalho, esclarecer os conceitos de sexo e gênero e sua utilização ao longo do artigo. Historicamente o termo gênero “contrapôs-se ao determinismo biológico implícito no uso de termos como “sexo” ou “diferença sexual” (Zanello; Fiúza; Costa, 2015, p. 238). Enquanto sexo está ligado a questões biológicas como a genitália, os hormônios e os cromossomos, o gênero se refere a uma construção social de papéis e comportamentos classificados como masculinos ou femininos e consequentes relações de poder e hierarquização entre tais categorias. (Lamas, 2004). O conceito de gênero mostra-se mais adequado para os estudos acadêmicos no campo das ciências sociais, pois permite diferenciar a prática sexual dos papéis sociais reservados a homens e mulheres, abrangendo uma estrutura multifacetada que pode incluir o sexo, mas não é determinada por ele (Scott, 1996). Cientes de que o termo **gênero** seria mais adequado que **sexo** para algumas das discussões propostas neste trabalho, é importante esclarecer que ambos os termos são usados em diferentes momentos porque o cadastro utilizado na inscrição do concurso, de onde foram coletados os dados para a pesquisa, utilizavam a terminologia **sexo**, com as opções **masculino** ou **feminino**.

3. METODOLOGIA

O estudo considerou o concurso do TCU regido pelo Edital Nº 001-TCU-2021, de 28 de outubro de 2021 (TCU, 2021). Foi utilizada uma base que apresenta dados demográficos dos candidatos inscritos e as notas em cada etapa do certame, com a indicação de aprovação na primeira etapa do concurso público, conforme Edital Nº 003-AUFC-2021, de 8 de setembro de 2022 (TCU, 2022). Para maior garantia de sigilo, os registros estavam anonimizados por meio da exclusão de nome e CPF.

A base utilizada estava em formato Excel e abrangeu dados sobre todos os inscritos no certame, tais como sexo, raça, estado civil, idade, nível de escolaridade, notas por grupos de provas, ausência de candidatos e resultados obtidos no processo seletivo. Na inscrição, o candidato deveria marcar sexo masculino ou feminino. No caso de raça, o candidato poderia escolher entre: amarela, branca, indígena, parda, preta.

Para alcançar os objetivos propostos no estudo, foram realizadas análises descritivas e exploratórias das variáveis disponíveis no banco de dados quanto a perfil dos candidatos inscritos, ausentes e aprovados, assim como dos resultados por prova. Em seguida, foram realizadas análises sobre possíveis diferenças entre os resultados de homens e mulheres no concurso, inclusive verificando por prova realizada. Para isso, foram utilizados o Teste T e o Qui-quadrado.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Perfil dos candidatos

Conforme o banco de dados analisado, a quantidade de inscritos no concurso do TCU 2021 para o cargo de Auditor Federal de Controle Externo foi de 19.932 pessoas, das quais 44,3% eram do sexo feminino e 55,7% do sexo masculino. Dando andamento à verificação dos dados, observou-se que havia candidatos eliminados por não comparecerem às provas ou não cumprirem os requisitos exigidos pelo edital para o cargo, tal como demonstra a Tabela 1.

Tabela 1 – Tratamento inicial de dados para confirmação dos candidatos válidos

| Situação da inscrição | Ajuste | Quantidade de candidatos restante |
|---|---------|-----------------------------------|
| Total inscritos | – | 19.932 |
| Eliminados/falhas de cadastro | (40) | 18.892 |
| Não fizeram provas (ausentes) | (8.362) | 11.530 |
| Não completaram nível superior/não informaram | (1.038) | 10.492 |
| Não brasileiros (ou portugueses) | (17) | 10.475 |

Fonte: elaboração própria.

Dentre os grupos destacados na Tabela 1, cabe ressaltar o perfil dos candidatos ausentes, ou seja, que não compareceram para as provas. Esse grupo foi constituído por 4.685 homens (56%) e 3.677 mulheres (44%), apresentando proporções semelhantes às encontradas no total de candidatos inscritos. A maioria desses candidatos foi composta por solteiros (59,3%) e por pessoas que tinham no mínimo curso superior completo (88,9%). A média de filhos foi de 0,64 para homens e 0,51 para mulheres.

A partir de então, as análises foram realizadas considerando os 10.475 candidatos tidos como concorrentes efetivos no concurso público, ou seja, que cumpriram todos os requisitos exigidos para o cargo no momento da divulgação do resultado. A fim de descrever o perfil desse grupo, foram realizadas análises sobre os dados sobre sexo, raça, formação, idade, estado civil e filhos. A média de idade entre as mulheres era de 38,14 e, para os homens, de 39,16, enquanto a média de filhos ficou 0,52 para as mulheres, e 0,66 para os homens. A Tabela 2 traz mais detalhes sobre o perfil geral dos candidatos efetivos.

Tabela 2 – Perfil dos candidatos efetivos

| Perfil do candidato | | Quantidade | % |
|---------------------|-------------------------|------------|-------|
| Sexo | Homens | 5.800 | 55,4 |
| | Mulheres | 4.675 | 44,6 |
| Raça | Brancos | 5.618 | 53,6 |
| | Pardos | 3.657 | 34,9 |
| | Pretos | 888 | 8,5 |
| | Amarelos | 297 | 2,8 |
| | Indígenas | 15 | 0,1 |
| Formação | Nível superior completo | 5.293 | 50,53 |
| | Pós Grad. incompleto | 416 | 3,97 |
| | Pós-graduação | 3.496 | 33,37 |
| | Especialização | 55 | 0,53 |
| | Mestrado incompleto | 199 | 1,90 |
| | Mestrado | 751 | 7,17 |
| | Doutorado incompleto | 91 | 0,87 |
| | Doutorado | 148 | 1,41 |
| | Pós Dout. incompleto | 5 | 0,05 |
| | Pós Dout. completo | 21 | 0,2 |
| Estado civil | Solteiro | 5.862 | 55,96 |
| | Casado | 3.977 | 37,97 |
| | Divorciado | 547 | 5,22 |
| | Separado | 54 | 0,52 |
| | Viúvo | 27 | 0,26 |
| | Em branco | 8 | 0,08 |
| Total | | 10.475 | 100 |

Fonte: elaboração própria.

A Tabela 2 mostra que, tal como o perfil do total de candidatos inscritos, a maioria dos candidatos efetivos era de homens brancos. Além disso, observa-se que o concurso atraiu um público qualificado, visto que quase metade do total de candidatos efetivos era composta por pessoas que investiram na continuidade da formação após a conclusão do nível superior. Os dados sobre a área de formação só estão disponíveis para 22% dos candidatos, o que comprometeu a sua análise. Também é possível constatar que mais da metade dos candidatos efetivos era solteira.

Resultados dos candidatos por sexo nas provas

O concurso foi composto por provas de conhecimentos gerais e específicos, nos blocos I e II, bem como nas provas discursivas 1A, 1B, 2A, 2B e redação. O Quadro 1 detalha a composição temática das provas objetivas.

Quadro 1 – Provas objetivas realizadas no concurso

| | | |
|----------------------------------|-----------------|---|
| Conhecimentos gerais | Bloco I | Língua Portuguesa |
| | | Língua Inglesa |
| | | Matemática Financeira |
| | | Controle Externo |
| | | Administração Pública |
| | Bloco II | Direito Constitucional |
| | | Direito Administrativo |
| | | Direito Civil |
| | | Direito Processual Civil |
| | | Sistema Normativo Anticorrupção |
| Conhecimentos específicos | Bloco I | Estatística |
| | | Análise de Dados |
| | Bloco II | Auditoria Governamental |
| | | Contabilidade do Setor Público |
| | | Análise das Demonstrações Contábeis |
| | | Administração Financeira e Orçamentária |
| | | Economia do Setor Público |

Fonte: elaboração própria

A Prova escrita discursiva foi composta por duas questões de conhecimentos gerais, duas questões de conhecimentos específicos e uma redação. No banco de dados, as notas finais dos candidatos já haviam passado por procedimento de normalização no Excel. A Tabela 3 apresenta a comparação por sexo nos resultados obtidos no concurso.

Tabela 3 – Comparação das médias e medianas nas provas de candidatos do sexo feminino e masculino

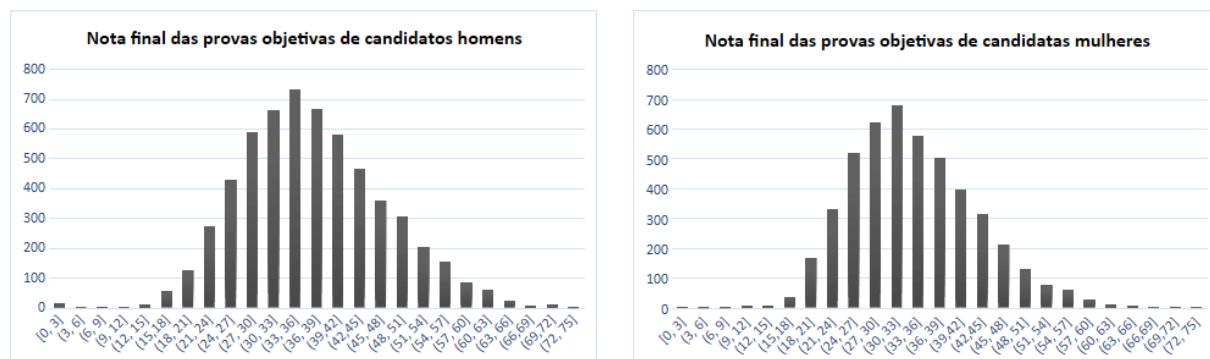
| Prova | Comparação Médias e Medianas | | | |
|--------------------------------------|-------------------------------------|----------------|------------------|----------------|
| | Feminino | | Masculino | |
| | Média | Mediana | Média | Mediana |
| Conhecimentos Gerais – Bloco I | 11,40 | 11 | 12,36 | 12 |
| Conhecimentos Gerais – Bloco II | 7,66 | 8 | 8,26 | 8 |
| Conhecimentos Específicos – Bloco II | 7,68 | 8 | 8,36 | 8 |
| Conhecimentos Específicos – Bloco I | 7,62 | 7 | 8,44 | 8 |
| Discursiva 1A | 13,06 | 15 | 12,72 | 13 |
| Discursiva 1B | 4,89 | 5 | 5,06 | 5 |
| Discursiva 2A | 11,91 | 12 | 11,78 | 12,25 |
| Discursiva 2B | 5,04 | 5 | 5,60 | 6 |
| Redação | 29,55 | 31 | 29,72 | 31 |

Fonte: elaboração própria

Observa-se na Tabela 3 que, nas avaliações de conhecimentos gerais e específicos, os candidatos do sexo masculino tenderam a apresentar médias e medianas mais elevadas em comparação com as candidatas do sexo feminino, embora com valores próximos. A única exceção foi na Prova Discursiva 1A, na qual a média dos resultados das mulheres foi um pouco superior à dos homens.

Para comparar as médias alcançadas, realizou-se o teste *t* independente, adotando-se nível de significância de 5%, para verificar se as diferenças entre homens e mulheres eram significativas. Os resultados apontaram diferenças significativas entre as médias obtidas nas provas de conhecimentos gerais ou específicos. Não houve diferenças significativas entre as médias para as provas discursivas ou de redação. Desse modo, confirmou-se uma tendência de melhores desempenhos entre os candidatos do sexo masculino. Embora com valores aparentemente próximos, essas diferenças são relevantes para o resultado no concurso público, como é possível observar também na Figura 1.

Figura 1 – Distribuição da nota final nas provas objetivas para homens e mulheres



Fonte: elaboração própria

A Figura 1 apresenta os histogramas referentes à nota final das provas objetivas de homens e mulheres, que soma os resultados das provas de conhecimentos gerais e específicos. Embora a nota mais alta tenha sido de uma mulher, há uma maior concentração de homens nos intervalos à direita, sobretudo acima da nota 49, que correspondeu, no resultado final do concurso, ao valor mínimo nessa etapa para os aprovados.

Para confirmar as análises que compararam os resultados de homens e mulheres, elas foram repetidas para um grupo de 11.437 candidatos, que incluiu 692 pessoas que, no momento da inscrição, ainda estavam realizando a graduação. Considerando que o concurso é válido por 24 meses, prorrogáveis por igual período uma única vez, considerou-se que parte desses candidatos poderia concluir a graduação até o momento da investidura, cumprindo, desse modo, os requisitos necessários.

Essa análise paralela chegou a conclusões semelhantes. Nesse grupo, o perfil era semelhante ao constituído pelos 10.745 que cumpriam de imediato todos os requisitos, contando com 55,48% de homens e 44,52% de mulheres. Nessas análises com os 11.437 candidatos, as médias obtidas

pelo sexo masculino nas provas de conhecimentos gerais ou específicos foram um pouco mais altas, com diferenças próximas, porém significativas em relação ao sexo feminino. Também neste caso, não houve diferenças significativas entre as médias para as provas discursivas ou de redação.

Resultado final dos candidatos por sexo

De acordo com o edital do concurso, para não serem reprovados, as notas finais dos candidatos poderiam variar em uma escala de 100 (pontuação mínima no conjunto das objetivas e discursivas) a 200 (pontuação máxima de todas as provas). Para analisar o resultado final do concurso por sexo, com base nas condições previstas desde a abertura do concurso, foram considerados os candidatos aprovados conforme Edital TCU Nº 003-AUFC-2021, de 8 de setembro de 2022, excluindo-se quatro incluídos *sub judice*, ou seja, por medida liminar até o resultado da decisão judicial.

Desse modo, dos 302 candidatos considerados aprovados, 20,86% foram mulheres e 79,14% foram homens. Vale destacar que a diferença entre a proporção de homens e mulheres aprovados no concurso não estava tão presente no momento da inscrição, visto que 44,6% dos candidatos inscritos eram mulheres e 55,4% eram homens.

Dentre os aprovados, houve 71,19% de brancos, 22,52% de pardos, 4,3% de pretos e 1,99% de amarelos. Apenas 25,81% das vagas destinadas a candidatos negros foram preenchidas por mulheres. Tomando-se como referência as informações no momento da inscrição no concurso, 84,44% dos aprovados não tinham filhos e 66,89% eram solteiros. Considerando-se apenas as mulheres, 92,06% não tinham filhos e 68,25% eram solteiras. A média de idade dos aprovados foi de 33,6 anos.

Independentemente do sexo do candidato, apenas 2,88% foram aprovados no concurso em relação ao total de inscritos. Contudo, ao comparar homens e mulheres, observa-se que a chance delas é menor.

Enquanto a chance de aprovação das mulheres foi de 1,34%, a dos homens foi de 4,12%. Isso significa que 95,88% dos candidatos do sexo masculino não foram aprovados enquanto, do sexo feminino, 98,66% não foram aprovadas.

Se não houvesse associação entre as variáveis sexo e resultado do concurso, seria observada a proporção de 2,88% de aprovados para todo o conjunto de candidatos, independentemente de serem do sexo masculino ou feminino. Desse modo, o percentual de não aprovação ficaria em torno de 97,12% para todos, o que não ocorreu.

Para testar a relação entre o sexo do candidato e sua aprovação, foi realizado o teste qui-quadrado (χ^2), considerando-se como hipótese nula a não existência de relação entre essas variáveis.

A hipótese alternativa seria o oposto, ou seja, que existe relação entre o sexo do candidato e sua aprovação.

O resultado do teste $\chi^2(1) = 72,86$ ($p < 0,001$) apontou a rejeição da hipótese nula. Desse modo, obteve-se evidências de que há uma relação estatisticamente significativa entre o sexo do candidato e a aprovação no concurso público para o TCU. Para avaliar o tamanho do efeito, calculou-se o risco relativo, que apontou que os homens tiveram 3,1 mais chances de aprovação que as mulheres. No cômputo das razões de chance, obteve-se que para cada 100 casos de aprovação entre mulheres, haveria cerca de 315 casos entre os homens.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Segundo o Censo realizado em 2022 pelo IBGE, a população brasileira é composta por 51,5% de mulheres e 48,5% de homens. No entanto, as diferenças nas médias e medianas das notas dos candidatos do concurso do TCU resultaram em apenas 20,86% dos aprovados sendo mulheres.

Isso indica que a quase paridade de gênero presente na população brasileira não se reflete no resultado do concurso do TCU. Vale destacar que a diferença entre a proporção de homens e mulheres aprovados no concurso já existia no momento da inscrição, visto que 44,5% dos candidatos inscritos eram mulheres e 55,6% eram homens, mas agravou-se dentre os candidatos aprovados.

Embora as análises de raça não tenham sido objeto deste estudo, cabe comentar que, também nesse caso, a distribuição dos candidatos não foi proporcional ao perfil da população brasileira. Enquanto no Brasil há 45,3% de pardos, 43,5% de brancos e 10,2% de pretos (IBGE, 2022), os candidatos aprovados totalizaram 71,19% da raça branca. Desse modo, embora a composição de candidatos traga representantes de vários perfis que compõem a população brasileira, houve uma tendência de atrair e aprovar uma porcentagem proporcionalmente maior de homens brancos.

Cabe ressaltar também a maioria de homens nas vagas destinadas a candidatos negros, visto que apenas 25,81% foram ocupadas por mulheres. Observa-se, portanto, que as mulheres não são proporcionalmente alcançadas por essa iniciativa que tem a intenção de reduzir a desigualdade social e econômica historicamente existente no país.

Considerando que não há dados completos sobre a área de formação dos candidatos, não é possível estabelecer relações entre essa variável e os resultados no concurso. No entanto, pode-se supor que a maior presença de homens desde a etapa de inscrições no concurso tenha refletido, por um lado, o interesse que o sexo masculino apresenta por matérias associadas a cálculos. Por outro, as mulheres apresentaram menor interesse pelo concurso, o que pode estar associado também ao fato de ser uma carreira predominantemente masculina.

Também foram observadas diferenças significativas nos resultados alcançados por homens e mulheres nas provas objetivas, que provavelmente refletiram a disparidade existente na composição por gênero em alguns cursos superiores mais associados às matérias das provas, sobretudo as que envolvem cálculos ou ciências de dados. De fato, as mulheres estão mais presentes nas áreas de ciências humanas, sociais e da saúde, enquanto os homens são maioria nas áreas de ciências exatas, naturais e tecnologias.

Diante desses resultados, algumas possíveis medidas para estimular mais mulheres na composição do quadro do TCU seriam:

- Realizar campanhas de divulgação dos próximos concursos direcionadas a mulheres, sobretudo em cursos com maioria feminina, utilizando-se de uma comunicação sensível a gênero e que desconstrua estereótipos ligados à figura do auditor como um homem branco;
- Reavaliar os perfis profissionais necessários ao TCU no sentido de promover a diversidade interna sem desconsiderar as demandas técnicas prioritárias;
- Reavaliar o peso das provas objetivas e discursivas na composição final da nota do concurso;
- Promover cursos gratuitos de formação para as disciplinas de cálculos ou dados nos próximos concursos públicos, a exemplo de iniciativas do Instituto Rio Branco, com vagas prioritárias para mulheres e outros grupos minoritários.

Com relação aos candidatos ausentes, não foi possível estabelecer qualquer relação de gênero ou maternidade com possíveis motivos para não comparecer às provas. A despeito disso, cabe incluir no planejamento do concurso uma perspectiva de gênero que leve em consideração aspectos operacionais que podem prejudicar as mulheres com filhos, já que houve uma tendência de maior aprovação para mulheres sem filhos. A título de exemplo, pode-se citar as seguintes ações: evitar a realização das provas em período de férias escolares; garantir espaços adequados de amamentação em todas as etapas do concurso.

Destaca-se que este estudo se limitou a analisar diferenças de gênero no concurso do TCU, neste caso caracterizadas a partir do sexo autoinformado pelos candidatos no momento da inscrição. Questões de raça não foram escopo direto das análises, mas são importantes para avaliar o impacto das vagas para negros previstas no edital. Sugere-se que estudos futuros façam análises para outros grupos minoritários, inclusive adotando concepções de gênero mais abrangentes.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. Capítulo da publicação: **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea/Enap, 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/3247>. Acesso em: 30 jun. 2024.

ALVES, I.C.S. Burocracia Representativa de Gênero no Governo Federal do Brasil. **Tese** (Doutorado em Estudos Interdisciplinares sobre Mulheres, Gênero e Feminismos). Faculdade de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/37815>. Acesso em: 30 jun. 2024.

ALVES, M. T. G.; FERRÃO, M. E. Uma década da Prova Brasil: evolução do desempenho e da aprovação. **Estud. Aval. Educ.**, São Paulo, 30(75), p. 688-720, 2019. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/eae/article/view/6298>. Acesso em: 30 jun. 2024.

AMDB (Associação das Mulheres Diplomatas do Brasil). **Sítio Institucional**, 2024. Disponível em: <https://mulheresdiplomatas.org>. Acesso em 02 jul. 2024.

ANDRADE, R. O.; FERNANDES, S. C. S. Expressões do sexismo no ambiente de trabalho: revisão de escopo. **Psicologia: Teoria e Prática**, 26(2), 2024. Disponível em: https://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1516-36872024000201500&lng=pt&nrm=iso&tlang=pt. Acesso em: 30 jun. 2024.

BCEGATO, M.; SILVA, R. H. O viés de gênero na neurociência comportamental. **Revista de Estudos Culturais**, 8, São Paulo: EACH USP, 2023. Disponível em: <https://revistas.usp.br/revistaec/article/view/210071>. Acesso em: 30 jun. 2024.

BIAN, L.; LESLIE, S. J.; CIMPION, A. Gender stereotypes about intellectual ability emerge early and influence children's interests. **Science**, 355(6323), 389-391, 2017. Disponível em: <https://www.science.org/doi/full/10.1126/science.aah6524>. Acesso em: 30 jun. 2024.

BRASIL. **Relatório Nacional de Revisão do Estado Brasileiro da implementação da Declaração e Plataforma de Ação de Pequim**. [S.l.], 2019. Disponível em: <https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/bitstream/192/6766/1/RelatorioNacionaldeRevisodoEstadoBrasileirodaimplementaodaDeclaraodePlataformadeAodePequim..pdf>. Acesso em: 30 jun. 2024.

CAVALCANTE, V.; KOMATSU, B. K.; MENEZES-FILHO, N. Desigualdades educacionais durante a pandemia. **Policy Paper**, 51, 2020. Disponível em: <https://repositorio.insper.edu.br/entities/publication/6a058f72-dda9-4408-914d-279c1660f212/full>. Acesso em: 30 jun. 2024.

DANTAS, B.; PEREIRA, A. P. S. S. Liderança feminina: mulheres que constroem o Tribunal de Contas da União. **Revista Jurídica da Presidência** [Recurso Eletrônico]. Brasília, v.23, n.130, jun./set. 2021. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/42044>. Acesso em: 18 out. 2021.

DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos). **Mulheres no mercado de trabalho: desafios e desigualdades constantes**. Boletim Especial, 2024. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/boletimespecial/2024/mulheres2024.pdf>. Acesso em 30 jun. 2024.

FORMIGA, N. S. Valores humanos e sexism ambivalente. **Revista do Departamento de Psicologia (UFF)**, 19(2), 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdpsi/a/7QTKGNvcmNqXsfqV8d4XPqG/?lang=pt>. Acesso em: 30 jun. 2024.

FRIEDRICHES, K.; KELLMAYER, P. Neurofeminism: feminist critiques of research on sex/gender differences in the neurosciences. **European Journal of Neuroscience**, 56, p. 5987-6002, 2022. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/ejn.15834>. Acesso em: 30 jun. 2024.

GUERIM, L. D. Neurociência localizada: revendo diferenças de sexo/gênero em pesquisas sobre o cérebro. **Veritas**, 65(2), p. 1-10, 2020. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/veritas/article/view/36565>. Acesso em: 30 jun. 2024.

HOLANDA, M.; JÚNIOR, A. L. M.; SILVA, E. H. M.; LATERZA, J.; ARAUJO, A.; CASTANHO, C.; KOIKE, C.; OLIVEIRA, R. B. Uma análise comparativa do desempenho em matemática entre gêneros nas provas do ENEM. **Anais do XVI Women in Information Technology**, 2022. <https://doi.org/10.5753/wit.2022.223254>

IBARRA, H., ELY, R. J., & KOLB, D. Educate everyone about second-generation gender bias. **Harvard Business Review**, 2013. Disponível em: <https://hbr.org/2013/08/educate-everyone-about-second>. Acesso em: 30 jun. 2024.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Estatísticas de gênero: Indicadores sociais das mulheres no Brasil**. Relatório, 2018. Acesso em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/genero/20163-estatisticas-de-genero-indicadores-sociais-das-mulheres-no-brasil.html?=&t=publicacoes>. Acesso em 22 abr. 2024.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua divulgação especial mulheres no mercado de trabalho**, Relatório, 2019. Acesso em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=downloads>. Acesso em 22 abr. 2024.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Censo 2022**. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Acesso em: 22 abr. 2024.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). **Atlas do Estado Brasileiro**. Brasília: Ipea, [s.d.]. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>. Acesso em: 30 jun. 2024.

LAMAS, M. **Género: algunas precisiones conceptuales y teóricas**. Conferencia Magistral presentada en el XIII Coloquio Anual de Estudios de Género. Ciudad de México, 2004. Disponível em: <https://redmujeresjusticia.org.ar/wp-content/uploads/2019/03/Ge%CC%81nero-algunas-precisiones-conceptuales-y-teo%CC%81ricas-Lamas.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2024.

LINS, M. P. B. E. Participação feminina no trabalho: o caso do TCU. **Revista do TCU**, 146, p. 146-189, 2020. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1681>. Acesso em: 25 jun. 2024.

McKINSEY & COMPANY. **Women in the workplace** (relatório). LeanIn. Org., 2023. Disponível em: <https://womenintheworkplace.com/>. Acesso em: 30 jun. 2024.

MEIER, K.J. Representative bureaucracy and social equity: Bias, perceived fairness and efficacy. **Journal of Social Equity and Public Administration**, 1(1): 23-38, 2023. <https://doi.org/10.24926/jsepa.v1i1.4814>

MEIER, K.J.; MELTON, E.K. **Bureaucratic Representation and Responsiveness**. In *The Oxford Handbook of Racial and Ethnic Politics in the United States* (p. 5-22). Oxford Academic, 2014. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199566631.013.5>

MICROSOFT. **Closing the STEM gap: why STEM classes and careers still lack girls and what we can do about it** (relatório). Disponível em: <https://youthrex.com/report/closing-the-stem-gap-why-stem-classes-and-careers-still-lack-girls-and-what-we-can-do-about-it/>. Acesso em: 30 jun. 2024.

MOSHER, F. C. **Democracy and the public service**, 1968. New York: Oxford University Press.

PAÇO, N.; CASACA, S. F. Equilíbrio entre mulheres e homens nos órgãos de governo das empresas cotadas em bolsa: a influência do compromisso estratégico empresarial. **Sociologia, problemas e práticas**, 96, p. 75-91, 2021. Disponível em: <https://journals.openedition.org/spp/9142#tocto1n2>. Acesso em: 30 jun. 2024.

PGFN (Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional). **Sítio Institucional**, 2021. Conheça o movimento “Tributos a Elas”. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/paginas-avulsas-1/conheca-o-grupo-201tributos-a-elas201d>. Acesso em 02 jul. 2024.

REPÚBLICA.ORG. **República em Dados (site)**. Disponível em: <https://dados.republica.org/pessoas-do-setor-publico/desafios>. Acesso em: 29 jun. 2024.

FANGDA, D.; LU, J.; RICCUCCI, N. M. How bureaucratic representation affects public organizational performance: a meta-analysis. **Public Administration Review**, 81(6), p. 1003-1018, 2021. Disponível em: [10.1111/puar.13361](https://doi.org/10.1111/puar.13361). Acesso em 02 jul. 2024.

SENADO FEDERAL. **Movimento “Elas no Orçamento” traz mais visibilidade a mulheres especialistas em finanças**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/tv/programas/cidadania-1/2022/11/movimento-elas-no-orcamento-traz-mais-visibilidade-a-mulheres-especialistas-em-financas>. Acesso em 02 Jul 2024.

SCOTT, J. W. El género: una categoría útil para el análisis histórico. In: **Historia y género: las mujeres en la Europa moderna y contemporánea**. Ed. James S. Amelang e Mary Nash, p. 23-58, 1990. Disponível em: <https://revistas.upr.edu/index.php/ocpit/article/view/16994>. Acesso em: 2 jul. 2024.

SILVA, M. J. M.; SANTOS, A. A. A avaliação da compreensão em leitura e o desempenho acadêmico de universitários. **Psicología em Estudo**, 9(3), 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pe/a/4HHZWpGsmBq8sBYLKjcgssbb/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 2 jul. 2024.

SILVA, J. T.; BARBOSA, I. S.; SOUZA, J. C. R. Neurociência cognitiva e habilidades de gênero: uma análise do desempenho cognitivo de estudantes brasileiros avaliados no PISA. **Revista ARETÉ**, 8(15), p. 11-25, 2015. Disponível em: <https://periodicos.uea.edu.br/index.php/arete/article/view/141>. Acesso em: 29 jun. 2024.

SOUZA, L. G.; LIMA, L. F. C. As desigualdades de gênero no serviço público. **Observatório das Desigualdades**, Fundação João Pinheiro, 2021. Disponível em: <https://observatoriodesigualdades.fjp.mg.gov.br/?p=1548>. Acesso em 30 Jun 2024.

STANGOR, C. The study of stereotyping, prejudice and discrimination within Social Psychology (capítulo1). In: NELSON, T. D. (Ed.) **Handbook of Prejudice, Stereotyping and Discrimination** (2nd

ed.), 2016. New York: Psychology Press. Disponível em: https://emilkirkegaard.dk/en/wp-content/uploads/Todd_D._Nelson_Handbook_of_Prejudice_StereotypiBookos.org_.pdf. Acesso em: 2 jul. 2024.

TCU (Tribunal de Contas da União). **Edital nº 001 TCU-2021, de 28 de outubro de 2021.** Disponível em: <https://conhecimento.fgv.br/concursos/tcu21>. Acesso em: 22 abr. 2024.

TCU (Tribunal de Contas da União). **Edital nº 003 TCU-2021, de 8 de setembro de 2022.** Disponível em: <https://conhecimento.fgv.br/concursos/tcu21>. Acesso em: 22 abr. 2024.

TCU (Tribunal de Contas da União). **Painel de informação – Perfil da força de trabalho,** 2024. Disponível em (acesso restrito): https://www.tcu.gov.br/Paineis/_Aut/?workspaceId=127d7150-708c-4b5a-8a7b-541ed3841f15&reportId=d125db49-d6aa-4d31-8a16-6c8de358efd6. Acesso em 31 jun. 2024.

VIANA, R. R.; TOKARSKI, C. P. Burocracia Representativa: uma (re)produção de Desigualdades de Gênero e Raça no Setor Público Federal? **NAU Social**, 10(19), 2019. <https://doi.org/10.9771/ns.v10i19.33968>

ZANELLO, V; FIUZA, G.; COSTA, H.S. Saúde mental e gênero: facetas gendradas do sofrimento psíquico. **Fractal: Revista de Psicologia**, v. 27, n. 3, p. 238-246, set.-dez. 2015. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/1984-0292/1483>

Maria Paula B. Estellita Lins

 <https://orcid.org/0009-0005-6189-7530>

Mestre em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Tecnologias para Inovação pelo Instituto Serzedello Corrêa. MBA em Psicologia Positiva e Desenvolvimento Humano pelo Instituto de Pós-graduação e Graduação (IPOG). Graduada em Pedagogia e Psicologia Clínica pela UnB e Licenciatura em Artes Plásticas pela Faculdade Dulcina de Moraes.
paula.estellita@gmail.com

Marcela de Oliveira Timóteo

 <https://orcid.org/0009-0005-8136-3501>

Especialista em Direitos Humanos e Responsabilidade Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Bacharel em Administração Pública pela Escola de Governo de Minas Gerais.
marcitimoteo@gmail.com

Patrícia Coimbra Souza Melo

 <https://orcid.org/0009-0001-7230-261X>

Especialista em Finanças e Orçamento Público e em Tecnologias para Inovação pelo Instituto Serzedello Corrêa. MBA em Gestão Estratégica e Inovação pela Faculdade Focus. Graduada em Administração pela Universidade de Brasília (UnB).
patcsmelo@gmail.com

DESIGUALDADE DE GÊNERO NO GOVERNO FEDERAL: ANÁLISE GERAL E EM CARGOS DE LIDERANÇA

Tanise Brandão Bussmann
Waleska de Fátima Monteiro

Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), Brasília – DF, Brasil

Este artigo explora a desigualdade de gênero no contexto do serviço público federal brasileiro, de maneira ampla e então com um enfoque nos cargos de liderança. Apesar das mulheres representarem aproximadamente 45% da força de trabalho e serem maioria entre os ingressantes na administração pública, a participação feminina em cargos de alta liderança permanece desproporcionalmente baixa. A coleta e análise quantitativa dos dados foram realizadas pelas autoras, usando registros oficiais para examinar a distribuição de gênero nos cargos de liderança no serviço público federal. As mulheres apresentam uma participação percentual na análise agregada que sugere certa equidade, no entanto, na análise desagregada, nota-se que nos cargos mais elevados sua participação é bastante inferior. Os resultados apontam para um “efeito tesoura”, em que as mulheres, apesar de igualmente ou mais qualificadas, são preteridas para cargos estratégicos, reduzindo sua participação nos cargos mais elevados.

Palavras-chave: desigualdade de gênero; cargos no governo federal; análise quantitativa; efeito-tesoura.

DESIGUALDAD DE GÉNERO EN EL GOBIERNO FEDERAL: ANÁLISIS GENERAL Y EN PUESTOS DE LIDERAZGO

Este artículo explora la desigualdad de género en el contexto del servicio público federal brasileño, en general y particularmente en los cargos de liderazgo. A pesar de que las mujeres representan aproximadamente el 45% de la fuerza laboral y son mayoría entre los nuevos ingresos en la administración pública, su participación en los cargos de alta dirección sigue siendo desproporcionadamente baja. La recolección y análisis cuantitativo de los datos fueron realizados por las autoras, utilizando registros oficiales para examinar la distribución de género en los cargos de liderazgo del servicio público federal. Las mujeres muestran una participación porcentual en el análisis agregado que sugiere cierta equidad, sin embargo, en el análisis desagregado, se observa que en los cargos más altos su participación es considerablemente inferior. Los resultados señalan un “efecto tijera”, donde las mujeres, a pesar de estar igualmente o más calificadas, son preteridas para cargos estratégicos, reduciendo su participación en los niveles más altos.

Palabras clave: desigualdad de género; cargos en el gobierno federal; análisis cuantitativo; efecto tijera.

GENDER INEQUALITY IN THE FEDERAL GOVERNMENT: GENERAL ANALYSIS, AND IN LEADERSHIP POSITIONS

This article explores gender inequality within the context of the Brazilian federal public service, in general and particularly in leadership positions. Although women make up approximately 45% of the workforce and are the majority among new entrants in public administration, their participation in high leadership positions remains disproportionately low. The data collection and quantitative analysis were carried out by the authors, using official records to examine the gender distribution in leadership roles in the federal public service. Women show a percentage participation in the aggregate analysis that suggests some equity; however, in the disaggregated analysis, it is noted that their participation in higher positions is considerably lower. The results point to a “scissor effect,” where women, despite being equally or more qualified, are overlooked for strategic positions, reducing their participation in higher levels.

Keywords: gender inequality; federal government positions; quantitative analysis; scissor effect.

1. INTRODUÇÃO

Em 2023, a conquista histórica de Claudia Goldin, primeira mulher a receber sozinha o Prêmio Nobel de Economia¹, lançou luz sobre a persistente lacuna de gênero no mercado de trabalho. Este evento não apenas celebra um marco individual, mas também destaca questões críticas de desigualdade de gênero que persistem globalmente. Goldin, cuja pesquisa meticulosa desvendou as profundas disparidades entre homens e mulheres no ambiente laboral, serve como ponto de partida para uma investigação mais aprofundada sobre como essas inequidades se manifestam no setor público brasileiro, especialmente em cargos de liderança.

O objeto de estudo deste artigo concentra-se no exame da participação feminina no serviço público federal brasileiro, especificamente nos cargos de liderança, contrastando a aparente paridade quantitativa com a qualidade e o peso dos cargos ocupados por mulheres. Esse foco permite avaliar não apenas a presença, mas também a influência e o poder decisório de gênero nesse segmento.

Busca-se responder à seguinte questão de pesquisa: qual é a distribuição por gênero em cargos de liderança no serviço público federal brasileiro? A hipótese central é que, apesar de uma representatividade numérica quase equânime entre os gêneros no quadro geral do serviço público, as mulheres ocupam uma proporção menor de cargos de alta liderança e decisão. Este desequilíbrio sugere uma discrepância entre a igualdade formal e a substancial na gestão pública brasileira.

O objetivo geral deste estudo é expor um panorama da desigualdade de gênero no governo federal e explorar a extensão e as causas da desigualdade de gênero em posições de liderança no serviço público federal, buscando entender como as barreiras invisíveis, como a exigência de disponibilidade total e a dupla jornada das mulheres, influenciam sua progressão de carreira e representação em cargos de poder.

A relevância deste trabalho reside na necessidade de promover uma verdadeira igualdade de gênero, que vai além das estatísticas e se reflete na participação efetiva e equitativa em todos os níveis de decisão e liderança. Analisar essa dinâmica no contexto brasileiro é crucial, considerando que o país se comprometeu com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, que incluem a igualdade de gênero como um de seus pilares.

Ao lançar luz sobre estas questões, espera-se não apenas contribuir para o debate acadêmico sobre equidade de gênero, mas também informar políticas públicas que possam mitigar as desigualdades observadas e promover um ambiente de trabalho mais inclusivo e representativo. Por meio deste estudo, aspira-se a fornecer uma base para futuras reformas e para a valorização do potencial feminino em todos os espectros da governança pública.

¹ <https://www.nobelprize.org/all-nobel-prizes-2023/>

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A desigualdade de gênero no mercado de trabalho persiste como uma realidade global, marcada por disparidades salariais, segregação ocupacional e acesso desigual a posições de liderança. Conforme dados do relatório da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2021), as mulheres ganham em média 20% menos que os homens em diversas nações, uma lacuna que não se justifica apenas por diferenças de qualificação, mas também por discriminação e normas culturais arraigadas (OIT, 2021).

Esta situação é exacerbada em regiões onde tradições culturais e restrições legais impõem barreiras significativas ao envolvimento das mulheres na força de trabalho. Segundo o Banco Mundial (2020), em alguns países, as mulheres ainda enfrentam leis que restringem suas opções de emprego, limitando-as a setores específicos ou impondo restrições ao trabalho noturno, o que diminui significativamente suas oportunidades econômicas. Além disso, a Unesco (2021) aponta que a desigualdade de gênero é particularmente acentuada em campos STEM (ciência, tecnologia, engenharia e matemática), em que as mulheres são vastamente sub-representadas, refletindo a segregação educacional que começa já nos primeiros anos de formação.

Para enfrentar essas desigualdades, uma das possibilidades são políticas públicas e iniciativas corporativas que fomentem a igualdade de gênero no ambiente de trabalho. A OIT recomenda políticas que garantam salários iguais por trabalho igual, além de promover a licença parental compartilhada e aumentar a representação feminina em todos os níveis de tomada de decisão (OIT, 2021). A implementação dessas medidas não apenas promove a justiça social, mas também potencializa o desenvolvimento econômico sustentável, conforme destacado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2021), reforçando a importância de uma abordagem integrada e multissetorial para erradicar as barreiras de gênero no trabalho.

Claudia Goldin tem sido uma voz influente na análise da desigualdade de gênero no mercado de trabalho, resultado que já foi reconhecido com o prêmio Nobel de Economia recentemente. Goldin (2014) explora como a convergência de gênero no mercado de trabalho pode ser alcançada por meio de mudanças nas estruturas de trabalho que permitem maior flexibilidade e compatibilidade com as responsabilidades familiares. Segundo a autora:

A disparidade salarial entre homens e mulheres seria consideravelmente reduzida e poderia desaparecer completamente se as empresas não tivessem incentivo para recompensar desproporcionalmente os indivíduos que trabalhavam muitas horas e trabalhavam horas específicas. “ (Goldin, 2014, p. 1091, tradução livre)

Este *insight* é crucial para entender as barreiras que impedem uma igualdade de gênero plena e sugere que reformas no ambiente de trabalho são essenciais para eliminar disparidades de gênero persistentes.

A desigualdade no mercado de trabalho é estudada há muito tempo, no ambiente acadêmico. Desde o trabalho de Becker (1957), que analisa o custo da discriminação, tanto para quem a realiza quanto para o discriminado, diversos autores apresentam trabalhos nesta área. Acker (1990) realiza uma análise em que toda a estrutura de trabalho bem como as características da organização, apresentam uma grande relevância, fazendo com que haja um reforço das diferenças de gênero no mercado de trabalho.

Recentemente, Blau e Khan (2017), ao analisarem o mercado de trabalho estadunidense verificam que a diferença salarial ainda é explicada, em grande parte, pelas indústrias escolhidas e ocupações, dialogando com o já exposto pela Unesco e a participação de mulheres nos campos STEM.

As mudanças no mercado de trabalho também foram estudadas. Um aumento da participação feminina foi analisado por Goldin e Katz (2020), em que tanto a natureza do trabalho, quanto as melhorias educacionais e da expectativa de vida contribuem para este efeito.

As normas sociais também apresentam um papel relevante. É o que England (2016) conclui, mostrando que em campos dominados por homens, os obstáculos enfrentados pelas mulheres são maiores.

Para Bertrand, Goldin e Katz (2019), em uma análise na indústria de serviços financeiros, tanto a política corporativa, quanto a cultura de trabalho são fatores relevantes para explicar a disparidade salarial. Desta forma, observa-se uma relevância aos fatores culturais e também organizacionais nas explicações para a desigualdade de gênero no mercado de trabalho.

Um fenômeno conhecido já na literatura internacional sobre a desigualdade de gênero é o teto de vidro. O teto de vidro é um impedimento para que as mulheres ocupem os principais cargos de liderança, como se a progressão laboral fosse limitada por barreiras invisíveis. Na maior parte dos estudos sobre a temática, a mulher apresenta as mesmas qualificações que seus pares, ou até maiores.

Um dos primeiros estudos desta temática foi realizado por Cotter *et al* (2001). Os autores confirmaram a ocorrência deste fenômeno nos EUA, fazendo uma discussão também das barreiras estruturais existentes no mercado de trabalho. Hu e Yun (2008) observam que há uma menor probabilidade de as mulheres assumirem cargos de liderança.

Eagly e Carli (2007) entendem que ao invés de um teto de vidro, uma alternativa à metáfora é o labirinto. O livro visa promover *insights* sobre a liderança feminina e a superação dos obstáculos. No caso pode-se pensar como uma jornada complexa e que apresenta diferentes desafios em todo seu trajeto, alguns sendo previsíveis e outros não, em um caminho que em que não necessariamente há a consciência do progresso a cada momento.

Jones e Makepeace (1996) em uma análise para o Reino Unido, notam que os critérios de promoção para mulheres são mais exigentes do que para seus pares. Addison, Ozturk e Wang

(2014), ao analisar dados dos EUA, notam que homens apresentam uma maior probabilidade de ser promovida do que mulheres.

Kee (2005) faz uma análise do teto de vidro tanto para o setor público quanto privado o fenômeno. O autor conclui que não há teto de vidro no setor público, porém, este existe no setor privado.

Opsturp e Villadsen (2015) analisam, no contexto dinamarquês, na alta gestão municipal, a participação feminina. Os resultados apontam que a diversidade de gênero apresenta um potencial de melhorar os resultados do time como um todo, no entanto, é necessário a cultura de diversidade, com uma maior integração comportamental entre os integrantes da alta gestão.

Dolan (2002) ao analisar as informações para o alto escalão dos EUA, a partir de diferentes pesquisas realizadas com base em entrevistas, no intuito de identificar diferenças no que diz respeito ao suporte às despesas públicas, fundamenta-se na teoria da burocracia representativa, que propõe que uma administração pública demograficamente diversa tende a produzir políticas mais responsivas às diferentes necessidades sociais. *É possível observar que há distinções nos padrões de despesas, sendo que as mulheres apresentam gastos superiores em programas sociais, saúde, dentre outros.* Os resultados demonstram que, apesar da socialização organizacional que poderia homogeneizar comportamentos, diferenças de gênero persistem nas preferências de gastos.

Em trabalho posterior, Dolan (2004), utilizando fontes de informação semelhantes ao estudo anterior, expõe que apesar das mulheres apresentarem responsabilidades formalmente semelhantes às masculinas, muitas vezes há uma percepção de maior influência, principalmente quando relacionada com a atuação de políticas distributivas. A autora argumenta que a presença de uma “massa crítica” de mulheres em certas agências pode criar condições para que exerçam maior influência sem enfrentar as pressões de representação meramente simbólica que frequentemente acompanham a presença isolada e minoritária em ambientes predominantemente masculinos. Ambos os estudos trazem importantes implicações para políticas de equidade de gênero no serviço público, sugerindo que a representação numérica de mulheres em posições de liderança pode resultar em diferenças substantivas nas prioridades e resultados de políticas públicas.

Para além do já citado teto de vidro, há o efeito tesoura, em que inicialmente há participações compatíveis entre homens e mulheres no mercado de trabalho, e, com o passar do tempo, há uma redução dessa representatividade. Stainback, Kleiner e Skaggs (2016) analisam se uma organização com mais mulheres na liderança resulta em uma menor segregação de gênero nos níveis inferiores, conseguindo, em seu estudo, confirmar essa hipótese. Assim, a busca de uma maior representatividade nos cargos de liderança pode promover um ambiente com uma menor segregação.

Em termos da desigualdade de gênero no Brasil, há diversos trabalhos que comprovam a ocorrência de tal fenômeno. Para Madalozzo (2010), as diferenças vêm reduzindo ao longo

do tempo, porém ainda há uma vantagem para os homens. Coelho, Fernandes e Foguel (2009) realizam a aplicação de um modelo de falha e notam que há uma diferença bastante elevada para a progressão das mulheres.

Madalozzo, Martins e Shiratori (2010) notam que há outros fatores, como o número de horas, a ser trabalhados. Assim, muitas vezes, há a escolha por parte da mulher em aumentar o trabalho doméstico *vis-à-vis* o trabalho remunerado no mercado de trabalho. Madalozzo (2011) também expõe que há uma menor chance de o CEO ser mulher quando há um conselho de administração.

Pinheiro *et al* (2016), em uma análise longitudinal entre 2004 e 2014, observam que o mercado de trabalho brasileiro tem, cada vez mais, apresentado uma participação maior de mulheres, mas este processo já apresenta sinais de esgotamento. Em outro estudo de Pinheiro *et al* (2023), observam que a diferença entre horas de trabalho doméstico e nos cuidados atribuída ao gênero é de 11 horas semanais, sendo desfavorável para as mulheres. Os valores apresentam certa heterogeneidade, variando com a presença de idosos, filhos pequenos, a idade da mulher e seu nível educacional. Ainda, mulheres que apresentam uma remuneração maior ou um menor nível educacional tendem a aumentar sua dedicação às tarefas domésticas, assim como homens com maior escolaridade.

No período recente, uma série de iniciativas para aumentar a igualdade de gênero foram adotadas. Por exemplo, a Lei 14.611 de 2023 (Brasil, 2023), determina que deve haver relatórios de transparência salarial divulgados semestre a semestre, de forma a evitar discrepância entre os gêneros dentro de uma mesma empresa. Para Borges e Falco (2024), a transparência deve ser vista como uma oportunidade de construção de um ambiente mais justo e inclusivo. Ainda em 2023, a Escola Nacional de Administração Pública promoveu um *datathon* para buscar soluções relacionadas com a desigualdade de gênero no setor público².

O Movimento Pessoas à Frente (2024), observou, com informações até 2023, a distribuição de servidores públicos, bem como a distribuição dos Cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS). As lideranças, conforme apontam o estudo, ainda são majoritariamente masculinas, mas a situação aparenta uma melhora, quando comparado ao ponto de partida da análise, em 1999. Ainda, quando o recorte de cor é realizado, a situação é mais dramática e expõe uma grande sub-representação deste grupo.

Morais, Pacheco e Carmo (2019), em um estudo de caso no Conselho Nacional do Ministério Público com informações desde a criação deste conselho, ressaltam a existência do teto de vidro neste órgão, quando analisada sua composição. Viana e Tokarshi (2020), a partir de dados da Enap, observam uma menor incidência de mulheres nos cargos comissionados de maior escalão.

² <https://desafios.enap.gov.br/pt/desafios/datathon-desigualdades-genero-servico-publico>

Assim, os autores concluem que o padrão de desigualdade de gênero presente na força de trabalho de forma global também é reforçado e reproduzido pelos quadros do serviço público federal.

Fernandez e Marques (2024), a partir da aplicação de questionários para servidoras públicas federais, em que o padrão de resposta sugere que suas opiniões e ideias não são levadas em consideração na maioria dos casos, mesmo com uma elevada participação em cargos de chefia. Ainda, mais da metade colocou como dificuldades apresentadas no ambiente de trabalho a discriminação, e pouco menos da metade indicou como desafio o assédio moral, bem como a sobrecarga de trabalho doméstico e a conciliação com a maternidade. Nota-se, portanto, que há uma série de desafios que a mulher no serviço público federal enfrenta, de acordo com Fernandez e Marques (2024).

Bautista *et al* (2022), em uma análise que leva em conta não somente o Brasil, mas também os países da América Latina e do Caribe, expõe que a presença de lideranças femininas permite uma ampliação da perspectiva e das prioridades, o que permite uma maior eficiência e eficácia dos serviços. No entanto, a presença feminina nos níveis mais elevados da hierarquia é limitada e apresenta uma menor participação quando comparada à participação masculina. Há a necessidade de uma ampliação das políticas para permitir um maior acesso feminino, sendo que muitas vezes existem organizações e regulamentos com este tipo de proteção, que devem ser ampliados. Há a proposta de diferentes linhas de ação, com o estabelecimento de metas de gênero mensuráveis e processos estratégicos de seleção de pessoal, a melhoria das condições para a igualdade, com ênfase em uma gestão de recursos humanos sensível às questões de gênero e o uso de informações desagregadas sobre a presença das mulheres para permitir uma melhoria na tomada de decisão e também um melhor monitoramento (Bautista *et al*, 2022).

A persistente desigualdade de gênero no mercado de trabalho é um desafio global que se reflete também no contexto brasileiro e, de maneira mais específica, no setor público do país. Internacionalmente, a luta contra barreiras culturais e estruturais mostra a necessidade de políticas assertivas e colaborativas que promovam a igualdade efetiva. No Brasil, apesar dos avanços recentes, como a legislação para transparência salarial e o aumento da participação feminina, as disparidades persistem, exigindo um esforço contínuo para uma verdadeira equidade. No âmbito do setor público brasileiro, embora haja uma melhora na representação feminina em cargos de liderança, a jornada rumo à igualdade plena ainda enfrenta obstáculos significativos, que demandam soluções inovadoras e comprometidas de todas as esferas da governança.

3. METODOLOGIA

O presente artigo visa apresentar um panorama descrito sobre a liderança feminina no setor público. A abordagem utilizada é a quantitativa descritiva. A coleta e análise dos dados foram conduzidas pelas autoras deste estudo, utilizando uma abordagem predominantemente

quantitativa. As informações foram obtidas por meio de bases de dados oficiais do governo federal, como o Observatório de Pessoal e outros registros disponibilizados por órgãos competentes. Segundo as recomendações de Creswell (2014), esta investigação utilizou-se de coleta de dados em sites governamentais e outros portais disponíveis para adquirir informações relevantes ao tema. A coleta de dados via web permite um acesso amplo a conjuntos de dados atualizados e específicos, essenciais para a análise quantitativa (Babbie, 2015).

Tal coleta se realizou de forma manual, para a verificação dos ocupantes de cargos de chefia máximo de órgãos, entidades e empresas públicas³, a partir das informações disponíveis nos sites oficiais em julho de 2024. Os resultados deste levantamento estão no anexo do presente artigo.

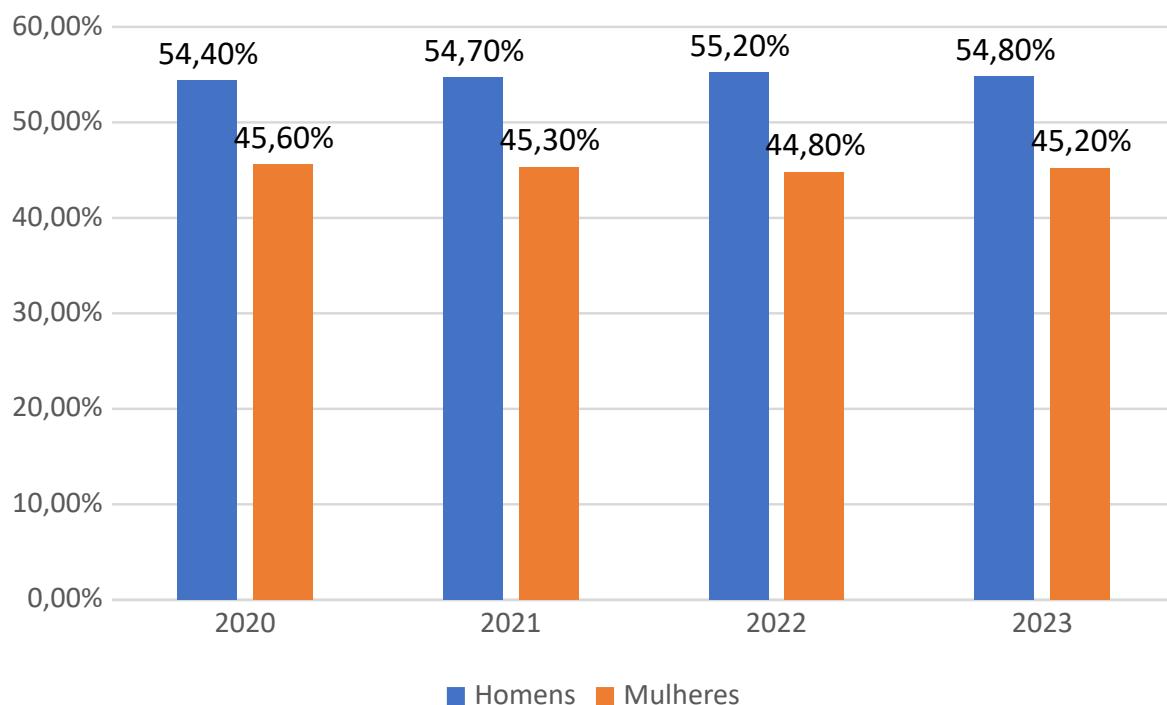
Para a análise dos dados, foi adotada uma metodologia quantitativa descritiva. Neste processo, as informações coletadas foram sistematicamente organizadas e analisadas, buscando-se identificar os padrões e as variações nos dados referentes às desigualdades de gênero no serviço público. Este método permitiu apresentar um panorama abrangente da liderança de mulheres no setor público, evidenciando as tendências e disparidades existentes.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A participação entre homens e mulheres ainda é heterogênea no mercado de trabalho. De acordo com o MTE (2024), a partir de dados da PNAD de 2023, as mulheres integraram 42,26% dos trabalhadores ativos, ou seja, ainda com uma participação inferior à metade. No entanto, a população brasileira é majoritariamente feminina, composta de 104,5 milhões de mulheres e 98,5 milhões de homens, de acordo com o Censo Demográfico de 2022 (IBGE, 2024). Este cenário está de acordo com o que Pinheiro *et al* (2016) identificaram como sinais de esgotamento no processo de inclusão feminina no mercado de trabalho brasileiro, apesar dos avanços observados entre 2004 e 2014.

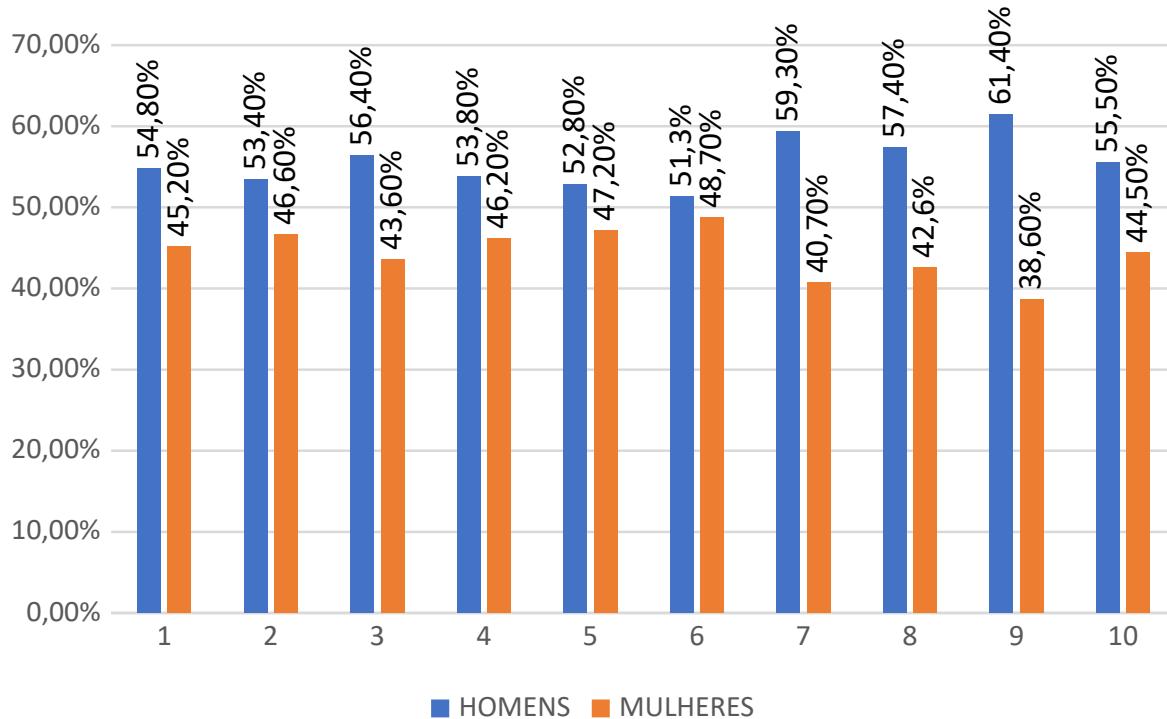
Ao analisar a composição da força de trabalho no serviço público federal, observa-se que sua composição é majoritariamente masculina. As mulheres representam pouco mais de 40% da força de trabalho total do serviço público federal, conforme pode ser visualizado com o Gráfico 1. Este padrão corrobora com os achados de Viana e Tokarshi (2020), que, utilizando dados da Enap, também identificaram uma representação feminina inferior nos quadros do serviço público federal, reproduzindo o padrão de desigualdade presente na força de trabalho global.

³ O levantamento foi realizado de acordo com o conhecimento das autoras sobre os cargos de livre nomeação. Foram considerados os ministérios e equivalentes, as agências reguladoras e os seguintes órgãos, entidades e empresas públicas: ABIN, ANPD, BACEN, BNDES, CADE, CVM, DNIT, IBAMA, IBGE, IPEA, PF, PRF, RFB, STN, SUSEP e TCU.

Gráfico 1 - Composição da força de trabalho na administração pública federal, por sexo

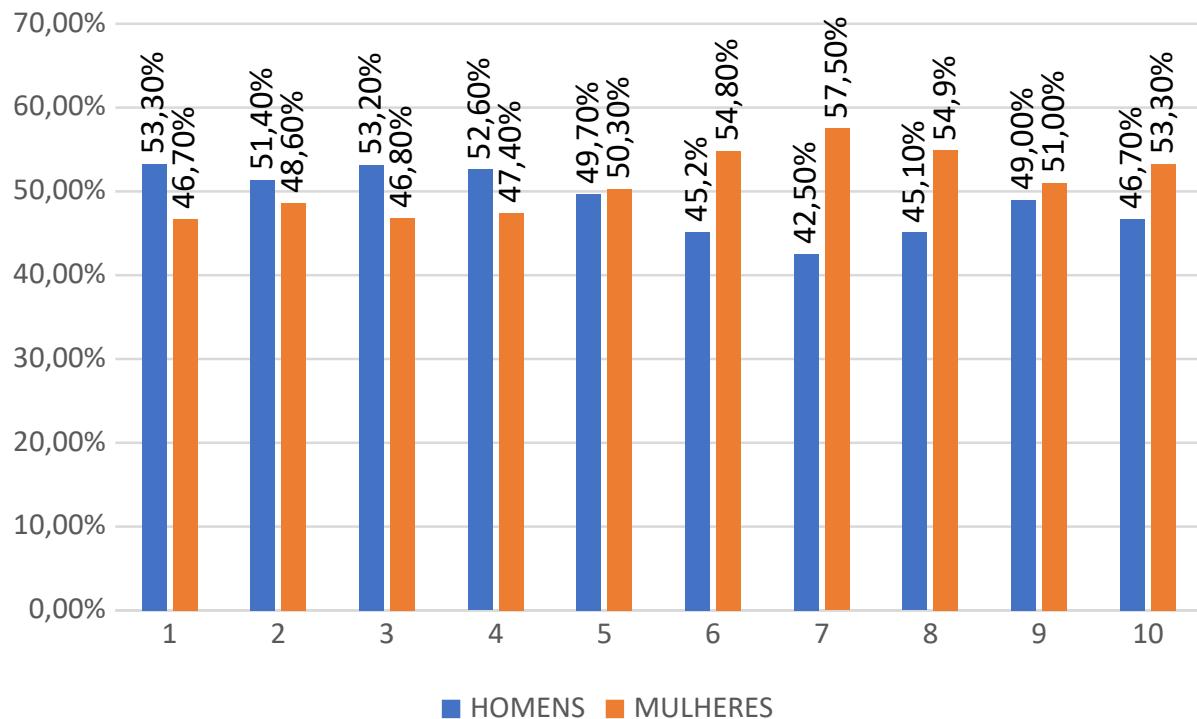
Fonte: MGI (2024)

Apesar dos homens serem a maioria do estoque de servidores, dentre os ingressantes as mulheres são a maioria. Em 2023, as mulheres representaram mais de 55% dos ingressantes, conforme pode ser visualizado no Gráfico 2. Durante o período entre 2014 e 2023, nota-se que as mulheres foram a maioria dos ingressantes no serviço público federal. Esta tendência dialoga com o fenômeno identificado por Goldin e Katz (2020), que observaram um aumento da participação feminina no mercado de trabalho impulsionado tanto por mudanças na natureza do trabalho quanto por melhorias educacionais.

Gráfico 2 - Distribuição do total de ingressantes na administração pública federal, por sexo (2014-2023)

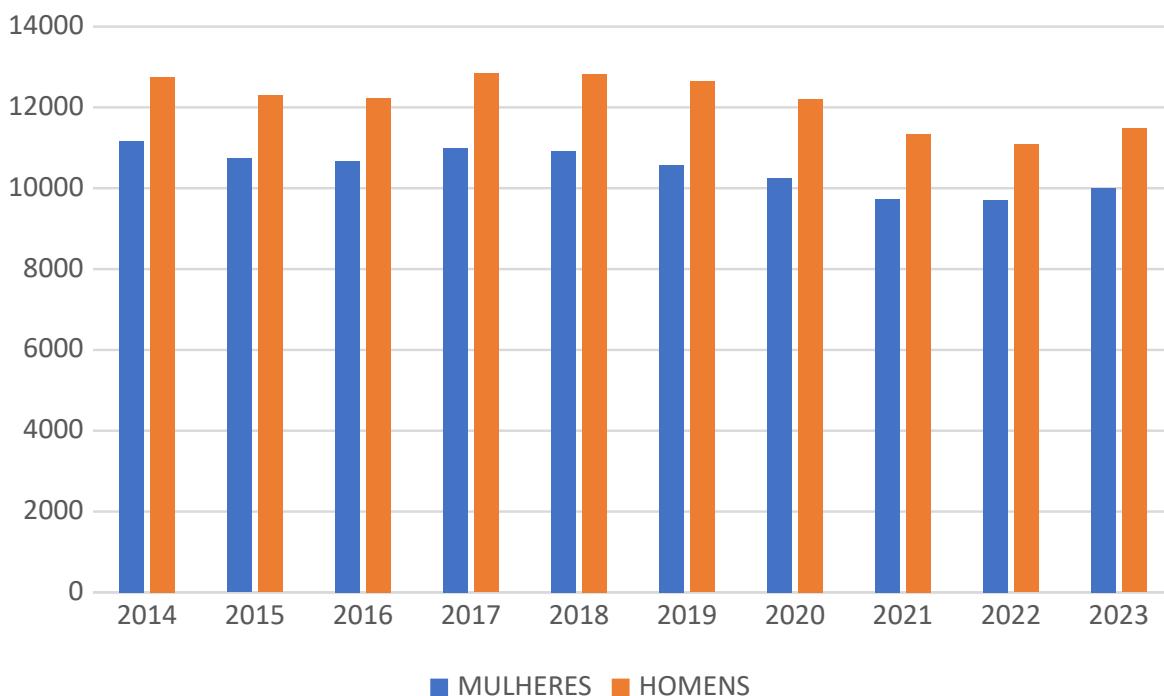
Fonte: MGI (2024)

No entanto, apesar das mulheres representarem a maioria dos ingressantes, elas não são a maioria dos ingressantes via concurso público. As demais formas de ingresso incluem concursos temporários ou programa de residência médica, dentre outros. Os contratos temporários não incluem uma série de garantias previstas como a estabilidade. Assim sendo, pode-se dizer que a situação dos contratos é distinta da prevista pelos servidores estatutários, que ingressam via concurso público. Nota-se que durante todo o período de análise, conforme expõe o Gráfico 3, as mulheres são minoria dentre os ingressantes. Este padrão se assemelha ao que Madalozzo, Martins e Shiratori (2010) identificaram sobre as escolhas femininas no mercado de trabalho, onde fatores como a conciliação com responsabilidades domésticas podem influenciar na opção por contratos mais flexíveis, embora menos estáveis.

Gráfico 3 - Distribuição do total de ingressantes na administração pública federal por concurso público, por sexo (2014-2023)

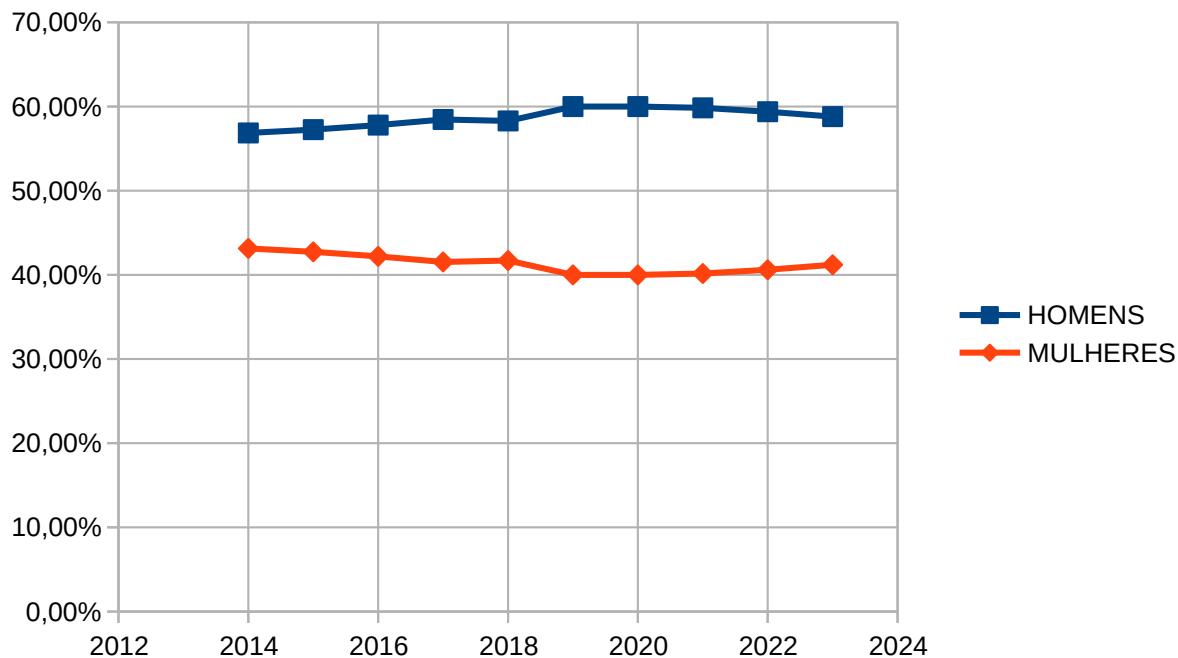
Fonte: MGI (2024)

As condições são distintas quando a remuneração real é observada: as mulheres também recebem salários inferiores quando comparados aos salários masculinos. Em média, uma mulher recebe 87% do salário de um homem na administração pública. Assim, conforme já exposto na literatura especializada, a desigualdade de gênero apresenta uma faceta no serviço público, mostrando que nele também há uma remuneração inferior para as mulheres. Este dado converge com os achados da OIT (2021), que identificou uma lacuna salarial de gênero em torno de 20% globalmente, demonstrando que o serviço público brasileiro, apesar de estruturado com planos de carreira e tabelas salariais definidas, não está imune às disparidades remuneratórias.

Gráfico 4 - Evolução da Remuneração Real em dezembro de cada ano na administração pública federal, por sexo

Fonte: MGI (2024)

Ao analisar os cargos de liderança do governo federal, nota-se uma trajetória oscilante, porém sempre inferior à participação masculina. Entre 2014 e 2023 pode-se perceber que a participação masculina ficou acima de 55%. Quando comparado à participação feminina, descrita no Gráfico 1, nota-se certa similaridade. Assim, as mulheres apresentaram uma participação próxima ao percentual que ocupam no serviço público. Esta proporcionalidade relativa contrasta com os achados de Morais, Pacheco e Carmo (2019), que identificaram um teto de vidro mais acentuado no Conselho Nacional do Ministério Público, sugerindo variações na intensidade da desigualdade entre diferentes órgãos públicos.

Gráfico 5 – Cargos de Liderança do Governo Federal por Gênero

Fonte: Observatório de Pessoal

Sendo assim, pode-se concluir que a participação nos cargos de chefia apresenta a representatividade adequada entre homens e mulheres. Em fevereiro de 2023, de acordo com a Série Relatórios Gerenciais do Governo Federal (Brasil, 2023b), cerca de 60% dos homens ocupavam cargos de liderança e as mulheres ocupavam 40% dos cargos. Neste ponto, cabe ressaltar que um dos problemas desta agregação, ao considerar a totalidade dos cargos de liderança, é a consideração de todos os cargos com um peso idêntico.

A abordagem agregada tem o potencial de obscurecer nuances cruciais nas estruturas de poder e remuneração dentro das organizações. Enquanto a análise agregada fornece um panorama geral das tendências de gênero, ela pode não capturar adequadamente as disparidades que emergem em níveis específicos de responsabilidade e remuneração. No contexto dos cargos de liderança no governo federal, por exemplo, uma visão agregada pode sugerir uma distribuição equitativa de gênero, mas ignora que, em cargos de maior remuneração e responsabilidade, as discrepâncias entre homens e mulheres tornam-se mais pronunciadas. Esta limitação metodológica foi similarmente apontada por Dolan (2004) em sua análise do serviço público americano, onde identificou que, apesar de responsabilidades formalmente semelhantes, a influência real das mulheres variava significativamente de acordo com o nível hierárquico e o tipo de política em questão.

Essa limitação é particularmente relevante quando se considera que cargos de maior status não são apenas mais remunerados, mas também conferem um poder decisório significativo que pode influenciar a política organizacional e nacional. Portanto, ao desagregar os dados por níveis

específicos de cargos, como feito neste estudo, é possível observar uma representação feminina mais robusta em posições intermediárias, enquanto nos escalões mais altos, a participação masculina ainda domina. Esta observação detalhada destaca a importância de políticas direcionadas que não apenas promovam a igualdade de gênero de forma superficial, mas que efetivamente permitam às mulheres acessar e permanecer em posições de alto nível. Consequentemente, abordagens que consideram essas camadas dentro das análises podem oferecer *insights* mais precisos e fundamentar intervenções mais eficazes para combater as raízes profundas da desigualdade de gênero no trabalho. Nesse sentido, o trabalho de Bautista *et al* (2022) sobre a liderança feminina na América Latina e Caribe corrobora esta análise, destacando como a presença feminina nos níveis mais elevados da hierarquia ainda é limitada, apesar da existência de organizações e regulamentos destinados a proteger e promover a equidade de gênero.

Neste ponto, a análise é realizada a partir de cargos e funções de forma desagregada. Na estrutura dos cargos de liderança no governo federal, há diferentes valores de remuneração e responsabilidade atreladas às funções. Assim, desde o primeiro cargo de Direção e Assessoramento (DAS-1), com um valor de R\$ 2.701,46, até o cargo de natureza especial, cuja remuneração é de R\$18.887,14⁴. Há também cargos com remuneração distintas no poder executivo, não sendo estas objeto do presente estudo.

A análise do Gráfico 6 apresentado revela um desequilíbrio de gênero nos cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) e nos Cargos de Natureza Especial (NE) dentro do serviço público federal. Observa-se que a proporção de homens em todos os níveis de cargos DAS aumenta conforme a responsabilidade e remuneração associadas ao cargo crescem. Por exemplo, nos cargos DAS-1, que representam o nível inicial dessas posições, a presença masculina é de 63%, enquanto nos cargos DAS-6 e nos cargos NE, que são os de mais alto nível, essa porcentagem sobe para 72% e 73%, respectivamente. Este padrão indica uma barreira significativa para as mulheres no acesso aos cargos mais altos e influentes do governo. Tal disparidade progressiva alinha-se ao que foi identificado pelo Movimento Pessoas à Frente (2024), que, embora tenha notado melhorias na representação feminina em cargos DAS desde 1999, confirmou a persistência de lideranças majoritariamente masculinas nos níveis hierárquicos superiores.

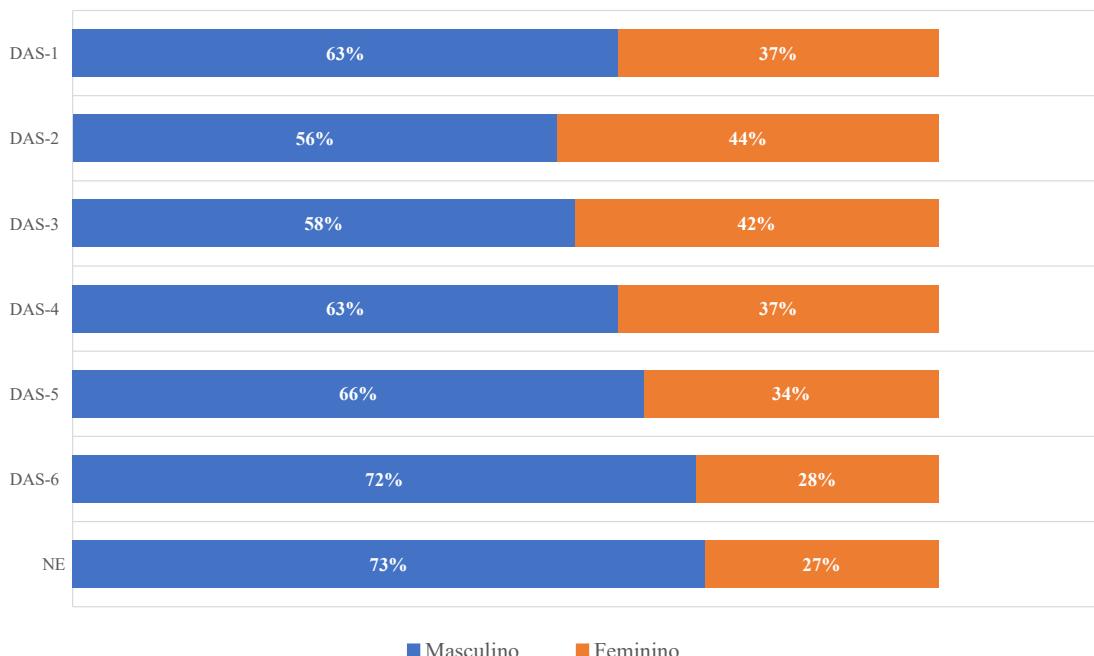
Esse fenômeno reflete não apenas uma questão de acesso, mas também de persistência de normas culturais e organizacionais que favorecem a ascensão masculina em detrimento da feminina. A maior participação feminina nos cargos DAS-2 e DAS-3, onde as mulheres representam 44% e 42% respectivamente, sugere uma inclusão moderada em níveis intermediários, mas essa inclusão não se mantém nos escalões superiores. Essa situação aponta para o “teto de vidro”, uma barreira invisível que impede que mulheres qualificadas alcancem os níveis mais altos de suas

⁴ Conforme <https://siorg.gov.br/siorg-cidadao-webapp/resources/app/cargos-comissionados.html>

carreiras, reforçando a necessidade de políticas efetivas que promovam a igualdade de gênero na liderança e tomada de decisões dentro do setor público, já exposto em detalhe no referencial teórico. Apenas como exemplo, este padrão encontra paralelo nos estudos de Cotter *et al* (2001), que foram pioneiros na confirmação empírica do fenômeno do teto de vidro, identificando as barreiras estruturais que limitam a ascensão profissional feminina.

É fundamental destacar que uma proporção significativa de mulheres em cargos de liderança possui qualificação superior, com 85% delas tendo no mínimo um diploma de ensino superior, em comparação com 78% dos homens nessas posições. Essa diferença educacional sublinha não apenas a alta qualificação das mulheres no serviço público, mas também desafia a noção de que a desigualdade de representação em cargos de liderança superior pode ser atribuída à falta de formação ou competência. A discrepância na representação em cargos de alta liderança, portanto, sugere a existência de barreiras não relacionadas com a capacitação, mas possivelmente ligadas a preconceitos institucionais ou culturais que limitam o avanço feminino. Este fenômeno dialoga diretamente com os achados de Jones e Makepeace (1996), que identificaram critérios de promoção mais exigentes para mulheres no contexto britânico, e com o estudo de Addison, Ozturk e Wang (2014) no contexto americano, que constatou maior probabilidade de promoção para homens, mesmo com qualificações equivalentes.

Gráfico 6 – Percentual de ocupação de cargos de liderança por gênero em fevereiro de 2023



Fonte: Observatório de Pessoal

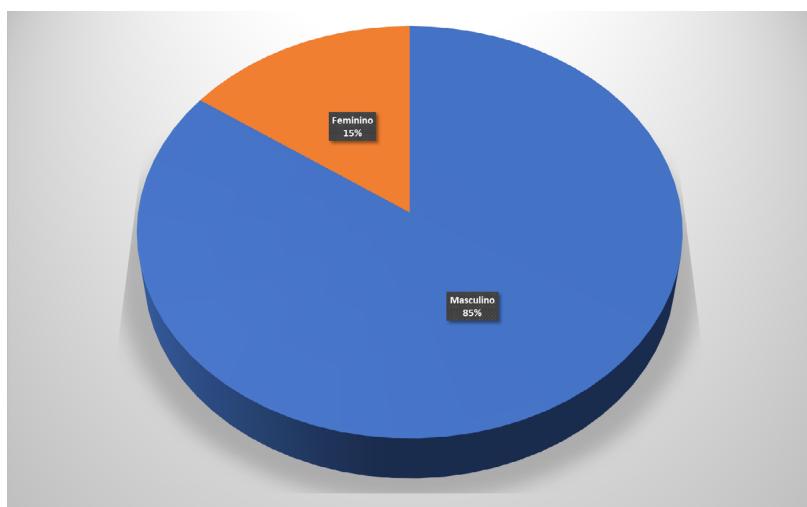
A análise a partir dos dados do Observatório de Pessoal indica que, apesar da manutenção proporcional do número de servidores, a equidade de gênero se altera com a ascensão nos níveis hierárquicos. Nos cargos mais altos, em que o poder de decisão e o planejamento estratégico são mais intensos, nota-se uma maior discrepância.

Este cenário é ilustrado pelo levantamento realizado em julho de 2024, que será exposto abaixo e que analisou a distribuição por gênero nas funções de assessoramento de livre nomeação, incluindo ministros e presidentes de autarquias.

Para analisar os cargos de natureza especial, foi realizada uma busca pelas autoras para revelar as discrepâncias de gênero em posições de liderança no serviço público federal. Ao examinar especificamente 67 cargos de livre nomeação relacionados ao nível máximo dos diferentes órgãos e entidades e empresas públicas⁵, foi constatado que 57 dessas posições são dominadas por homens, enquanto apenas 10 são ocupadas por mulheres. Esse levantamento sublinha a disparidade significativa e a predominância masculina nos cargos de maior poder e influência, destacando a necessidade crítica de medidas direcionadas para promover uma maior igualdade de gênero nas posições de liderança e decisão. Tais dados sublinham a complexidade do desafio enfrentado pelas mulheres no serviço público, onde a representação equitativa em cargos de liderança permanece como um objetivo distante, apesar dos avanços em outras áreas da representatividade de gênero no trabalho.

Esta realidade encontra paralelo na pesquisa de Fernandez e Marques (2024) com servidoras públicas federais, que revelou como suas opiniões e ideias frequentemente não são consideradas, mesmo quando ocupam cargos de chefia, apontando para barreiras sutis que limitam a influência feminina mesmo quando formalmente em posições de poder.

⁵ O levantamento foi realizado de acordo com o conhecimento das autoras sobre os cargos de livre nomeação. Foram considerados os ministérios e equivalentes, as agências reguladoras e os seguintes órgãos, entidades e empresas públicas: ABIN, ANPD, BACEN, BNDES, CADE, CVM, DNIT, IBAMA, IBGE, IPEA, PF, PRF, RFB, STN, SUSEP e TCU.

Gráfico 7 – Percentual de ocupação de cargos de assessoramento por gênero em julho de 2024

Fonte: elaboração própria.

A análise revela que, embora tenham sido alcançados avanços significativos na inclusão de mulheres em posições de liderança no serviço público nos últimos anos, ainda é necessário implementar estratégias mais eficazes para garantir uma distribuição mais uniforme dos cargos de alto escalão entre os gêneros. É essencial que os esforços continuem e se intensifiquem para possibilitar que as mulheres não apenas participem, mas também liderem nas mais altas instâncias do poder executivo. A busca por igualdade de gênero em posições de liderança deve ser vista não apenas como uma questão de justiça ou conformidade legal, mas como um imperativo para a eficácia e a inovação organizacional. Os resultados encontrados alinham-se às conclusões de Opsturp e Villadsen (2015) sobre o contexto dinamarquês, que evidenciaram como a diversidade de gênero na alta gestão municipal tem potencial para melhorar os resultados da equipe, desde que acompanhada por uma cultura de diversidade e integração comportamental.

Além disso, é crítico que as análises sobre a representação de gênero no serviço público levem em consideração as particularidades de cada cargo, em vez de tratar todas as posições como iguais. A tendência de homogeneizar os dados pode obscurecer as disparidades significativas que existem entre os diferentes níveis e funções. Cargos de liderança, por sua natureza e impacto na formulação e implementação de políticas, não podem ser avaliados da mesma forma que posições de nível inicial ou intermediário. Reconhecer e abordar essas nuances é fundamental para compreender e corrigir a disparidade de gênero nas posições de poder dentro do serviço público federal. Esta abordagem detalhada é necessária para desenhar políticas mais efetivas que promovam uma verdadeira igualdade de oportunidades em todos os níveis de governo. Nesse sentido, as linhas de ação propostas por Bautista *et al* (2022) para o contexto latino-americano, que incluem o estabelecimento de metas de gênero mensuráveis, processos estratégicos de seleção

e uma gestão de recursos humanos sensível às questões de gênero, oferecem caminhos promissores para enfrentar as desigualdades identificadas no serviço público brasileiro.

Os resultados desta pesquisa dialogam diretamente com estudos anteriores sobre desigualdade de gênero. A persistente dificuldade das mulheres em alcançar cargos de alta liderança no setor público brasileiro reflete o que Goldin (2014) identificou sobre a necessidade de estruturas de trabalho mais flexíveis para mitigar disparidades, bem como o fenômeno do “teto de vidro” documentado por Cotter *et al* (2001) e reinterpretado como um “labirinto” por Eagly e Carli (2007). A sub-representação feminina em posições estratégicas, especialmente nos cargos de livre nomeação (85,1% ocupados por homens), ecoa as barreiras estruturais e culturais analisadas por Blau e Kahn (2017), a rigidez das normas organizacionais discutida por Acker (1990) e as observações de England (2016) sobre os maiores obstáculos enfrentados por mulheres em campos dominados por homens. No contexto específico do serviço público, nossos achados convergem com os estudos de Viana e Tokarshi (2020) e do Movimento Pessoas à Frente (2024) sobre a desigualdade persistente nos cargos mais elevados, além de confirmarem o padrão identificado por Dolan (2004) de que, mesmo em posições formalmente equivalentes, a influência feminina é frequentemente limitada. As recomendações da OIT e do PNUD (2021) sobre salários igualitários, licença parental compartilhada e representação feminina em níveis decisórios, assim como as propostas de Bautista *et al* (2022) para o contexto latino-americano, oferecem caminhos para enfrentar as disparidades evidenciadas pelos nossos dados, aliando justiça social, eficiência administrativa e desenvolvimento econômico sustentável.

Em suma, a convergência das evidências apresentadas pelos acadêmicos internacionalmente e pelos dados recentes do Brasil ilustra que a questão da desigualdade de gênero é complexa e multifacetada. Exige uma abordagem integrada que considere tanto as reformas estruturais no ambiente de trabalho quanto as mudanças culturais e legislativas para facilitar uma verdadeira igualdade de gênero no serviço público e além.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve como objetivo realizar um panorama da desigualdade de gênero no serviço público federal. A partir da revisão da literatura, foi possível observar uma ampla gama de pesquisas que destacam as múltiplas facetas da desigualdade de gênero no mercado de trabalho, tanto em nível global quanto especificamente no Brasil.

Apesar de as mulheres constituírem a maioria da população brasileira, elas não estão adequadamente representadas no mercado de trabalho e no serviço público. Essa sub-representação é ainda mais pronunciada quando observamos os dados de ingresso via concurso público, em que as mulheres são minoria entre os aprovados. Este fenômeno não só limita a diversidade dentro

do serviço público, mas também reflete as discrepâncias mais amplas de gênero que permeiam a sociedade brasileira.

Além disso, os resultados da pesquisa apontam que as mulheres que conseguem entrar no serviço público recebem em média salários inferiores aos masculinos. A remuneração inferior das mulheres no serviço público espelha as tendências do mercado de trabalho mais amplo, em que as desigualdades salariais persistem apesar das qualificações comparáveis ou até superiores das mulheres. Esta realidade salarial desfavorável desmotiva não apenas a entrada, mas também a permanência de mulheres qualificadas no serviço público, perpetuando um ciclo de sub-representação e desequilíbrio.

Portanto, o avanço em direção à igualdade de gênero no serviço público não só promove a justiça social e a inclusão, mas também potencializa a eficácia administrativa ao garantir que os cargos de liderança sejam ocupados pelos indivíduos mais competentes, independentemente de gênero. Por meio de uma abordagem multifacetada e sustentada por dados concretos, pode-se aspirar a um futuro em que a representação feminina em posições de liderança refita verdadeiramente as capacidades e a diversidade da força de trabalho. Continuar a haver um esforço consciente para desmantelar os preconceitos institucionais e culturais que perpetuam essas disparidades é crucial para uma mudança significativa.

Uma maior participação de mulheres nestes cargos tem o poder de inspirar as outras mulheres (servidoras ou não) para ingresso e continuidade nas diferentes carreiras, além dos ganhos que a diversidade apresenta para o ambiente.

A presente pesquisa também explorou a disparidade de gênero nos cargos de liderança no serviço público federal, destacando a sub-representação feminina em posições estratégicas e de alta responsabilidade. Por meio de uma coleta rigorosa de dados e uma análise detalhada, foi possível confirmar que, embora as mulheres estejam frequentemente tão ou mais qualificadas que seus colegas masculinos, elas continuam sendo minoria nas posições de liderança, com apenas 10 mulheres ocupando tais cargos em um total de 67 chefias examinadas.

Este estudo reafirma a existência de um “teto de vidro”, um fenômeno amplamente documentado na literatura que se manifesta claramente no setor público federal brasileiro. A predominância masculina em cargos de alto escalão não reflete uma falta de qualificação por parte das mulheres, mas sim a persistência de barreiras culturais, estruturais e organizacionais que impedem a igualdade de acesso e ascensão.

Para enfrentar essa desigualdade persistente, recomenda-se a implementação de políticas que promovam uma maior equidade de gênero, incluindo ações afirmativas, transparência salarial, flexibilização das condições de trabalho e programas de mentorias direcionados às mulheres. Além disso, é essencial que continue a haver um esforço consciente para desmantelar os preconceitos institucionais e culturais que perpetuam essas disparidades. A temática pode ser melhor explorada

com a utilização de modelos multivariados, de forma a analisar o impacto do gênero em relação a outras variáveis também relacionadas no mercado de trabalho.

Em suma, o avanço em direção à igualdade de gênero no serviço público não só promove a justiça social e a inclusão, mas também potencializa a eficácia administrativa ao garantir que os cargos de liderança sejam ocupados pelos indivíduos mais competentes, independentemente de gênero. Por meio de uma abordagem multifacetada e sustentada por dados concretos, pode-se aspirar a um futuro em que a representação feminina em posições de liderança reflete verdadeiramente as capacidades e a diversidade da força de trabalho.

REFERÊNCIAS

- ACKER, Joan. Hierarchies, Jobs, Bodies: A Theory of Gendered Organizations. **Gender & Society**, v. 4, n. 2, p. 139-158, 1990. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/189609>
- ADDISON, John T.; OZTURK, Orgul D.; WANG, Si. The role of gender in promotion and pay over a career. **Working Paper n. 7**, Universidade de Coimbra, aug. 2014. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/10.1086/677942>
- BABBIE, E. **The Practice of Social Research**. 13th ed. Belmont, CA: Wadsworth Cengage, 2015.
- BANCO MUNDIAL. **Mulheres, Empresas e o Direito 2020**. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2020. Disponível em: https://wbl-worldbank-org.translate.goog/en/wbl?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=pt&_x_tr_hl=pt&_x_tr_pto=tc
- BAUTISTA, Sandra Naranjo; CHUDNOVSKY, Mariana; STRAZZA, Luciano; MOSQUEIRA, Edgardo; CASTANEDA, Carmen.. **Mulheres líderes no setor público da América Latina e do Caribe: lacunas e oportunidades**. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2022. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Mulheres-lideres-no-setor-publico-da-America-Latina-e-do-Caribe-lacunas-e-opportunidades.pdf>
- BECKER, Gary S. **The Economics of Discrimination**. Chicago: University of Chicago Press, 1957.
- BERTRAND, Marianne; GOLDIN, Claudia; KATZ, Lawrence F. Dynamics of the Gender Gap for Young Professionals in the Financial Services Industry. **American Economic Journal: Applied Economics**, v. 11, n. 1, p. 289-314, 2019. Disponível em: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/app.2.3.228>
- BLAU, Francine D.; KAHN, Lawrence M. The Gender Wage Gap: Extent, Trends, and Explanations. **Journal of Economic Literature**, v. 55, n. 3, p. 789-865, 2017. Disponível em: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jel.20160995>
- BRASIL. **Lei 14.611, de 3 de julho de 2023**. Dispõe sobre a igualdade salarial e de critérios remuneratórios entre mulheres e homens; e altera a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14611.htm
- BRASIL. **Relatório de Liderança por Gênero**. 28 mar. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/arquivos/RLPLiderancaGenerov.20230328.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2024.

BORGES, Izabella; FALCO, Josiane. Lei da igualdade salarial: impactos e a resistência do meio empresarial. **ConJur**, 27 mar. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-mar-27/lei-da-igualdade-salarial-impactos-e-a-resistencia-do-meio-empresarial/>. Acesso em: 31 jul. 2024.

COELHO, Danilo; FERNANDES, Marcelo; FOGUEL, Miguel. Capital Estrangeiro e Diferenciais de Gênero nas Promoções: Evidências da Indústria de Transformação Brasileira. **Texto para Discussão n. 1447**, Ipea, 2009. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/f6a09f00-c8a2-4ea7-be74-628831e7f207>

COTTER, David A. HERMSEN, Joan M; OVADIA, Seth; VANNEMAN, Reeve The Glass Ceiling Effect. **Social Forces**, v. 80, n. 2, p. 655-681, 2001. Disponível em: <https://academic.oup.com/sf/article-abstract/80/2/655/2234418>

CRESWELL, J. W. **Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches**. 4th ed. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, 2014.

DOLAN, J. Representative Bureaucracy in the Federal Executive: Gender and Spending Priorities. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 12, n. 3, p. 353-375, 2002. Disponível em: <https://academic.oup.com/jpart/article-abstract/12/3/353/909438?redirectedFrom=fulltext>

DOLAN, J. Gender Equity: Illusion or Reality for Women in the Federal Executive Service? **Public Administration Review**, v. 64, n. 3, p. 299-308, 2004. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1540-6210.2004.00374.x>

EAGLY, Alice H.; CARLI, Linda L. **Through the Labyrinth: The Truth About How Women Become Leaders**. Boston: Harvard Business School Press, 2007.

ENGLAND, Paula. Sometimes the Social Becomes Personal: Gender, Class, and Sexualities. **American Sociological Review**, v. 81, n. 1, p. 4-28, 2016. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0003122415621900>

FERNANDEZ, Michelle; MARQUES, Ananda. Liderança de mulheres na burocracia federal: dificuldades e desafios para ascensão. **Revista Campo de Públicas: conexões e experiências**, Belo Horizonte, v. 3, n. 1, p. 57-83, jan./jun. 2024. Disponível em: <https://revista.fjp.mg.gov.br/index.php/campo-de-publicas/article/view/75>

GEORGE, A. L.; BENNETT, A. **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences**. MIT Press, 2005.

GOLDIN, Claudia; KATZ, Lawrence F. Women Working Longer: Facts and Some Explanations. **Labour Economics**, v. 67, p. 101874, 2020. Disponível em: https://scholar.harvard.edu/files/goldin/files/goldin_katz_wwl_final.pdf

HART, C. **Doing a Literature Review: Releasing the Social Science Research Imagination**. London: SAGE Publications Ltd, 1998.

HU, Ting; YUN, Myeong-Su. Is the Glass Ceiling Cracking? A Simple Test. **IZA Discussion Paper Series n. 3518**, 2008. Disponível em: <https://www.iza.org/publications/dp/3518/is-the-glass-ceiling-cracking-a-simple-test>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Quantidade de homens e mulheres. **Educa**. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html>. Acesso em: 31 jul. 2024.

JONES, Melanie K; LATREILLE, Paul L.; SLOANE, Peter J. Disability, Gender, and the British Labour Market. **Oxford Economic Papers**, v. 58, n. 3, p. 407-449, jul. 2006. Disponível em: <https://academic.oup.com/oep/article-abstract/58/3/407/2279017>

KEE, Hiau Joo. Glass Ceiling or Sticky Floor? Exploring the Australian Gender Pay Gap using Quantile Regression and Counterfactual Decomposition Methods. **Discussion Paper n. 487**. 2005. Disponível em: <https://cbe.anu.edu.au/researchpapers/CEPR/DP487.pdf>

MADALOZZO, Regina. CEOs e a Composição do Conselho de Administração: A falta de Identificação pode ser motivo para a existência de teto de vidro para as mulheres no Brasil? **RAC**, v. 15, n. 1, p. 126-137, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rac/a/DHzfJ8xQwBDHtmdM36SFt3p/abstract/?lang=pt>

MADALOZZO, Regina. Occupational Segregation and the Gender Wage Gap in Brazil: An Empirical Analysis. **Economia Aplicada**, v. 14, n. 2, p. 147-168, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/eco/a/PXgdLDTF6L9DHCkc75tHmVG/?format=html&lang=en>

MADALOZZO, Regina; MARTINS, Sergio Ricardo; SHIRATORI, Ludmila. Participação no Mercado de Trabalho e no trabalho doméstico: homens e mulheres têm condições iguais? **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 18, n. 2, p. 547-566., mai. /ago.2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/jshjDy5bBjYS9WxgQMgQT7N/?lang=pt>

MORAIS, T. C. C.; PACHECO, V. A.; do CARMO, M. M. Desigualdade de gênero no setor público: Estudo de caso no Conselho Nacional do Ministério Público. **Negócios em Projeção**, 10(2), 44–56, 2020. Recuperado de <https://projecaociencia.com.br/index.php/Projecao1/article/view/1449>.

MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE. **Desigualdade de gênero em cargos de liderança no executivo federal**. 2024. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/wp-content/uploads/2024/04/desigualdade-de-genero-em-cargos-de-lideranca-no-executivo-federal.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2024.

MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS. **A presença das mulheres na Administração Pública Federal**. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/artigos/a-presenca-das-mulheres-na-administracao-publica-federal-1>. Acesso em: 31 jul. 2024.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Mulheres no mercado de trabalho**: uma evolução constante rumo à igualdade. *Governo do Brasil*, março de 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2024/Marco/mulheres-no-mercado-de-trabalho-uma-evolucao-constante-rumo-a-igualdade>. Acesso em: 31 jul. 2024.

OPSTRUP, N.; VILLADSEN, A. R. The Right Mix? Gender Diversity in Top Management Teams and Financial Performance. **Public Administration Review**, v. 75, n. 2, p. 291-301, 2015. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/puar.12310>

PINHEIRO, Luana Simões; LIMA JUNIOR, Antonio Teixeira, FONTOURA, Natália de Oliveira, SILVA, Rosane da. *I. Mulheres e Trabalho: Uma breve análise do período 2004-2014*. **Nota Técnica n. 24**, IPEA.

2016. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/48ef7edb-88e3-46f0-8382-74a43479b8e8>

PINHEIRO, Luana; MEDEIROS, Marcelo; COSTA, Joana; BARBOSA, Ana de Holanda. Gênero é o que importa: determinantes do trabalho doméstico não remunerado no Brasil. **Texto para Discussão n. 2.920.** IPEA, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/59dc5cda-102b-4132-8a9c-ff5e974f3263/content>

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Relatório Global sobre Salários 2020-2021: Salários e salários mínimos na era da COVID-19.** Genebra: OIT, 2021. Disponível em: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40europe/%40ro-geneva/%40ilo-lisbon/documents/publication/wcms_828680.pdf

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório de Desenvolvimento Humano 2021/2022.** Nova Iorque: PNUD, 2022. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/desenvolvimento-humano/publications/relatorio-de-desenvolvimento-humano-2021-22>

STAINBACK, Kevin; KLEINER, Sibyl; SKAGGS, Sheryl. Women in Power: Undoing or Redoing the Gendered Organization? **Gender & Society**, v. 30, n. 1, p. 109-135, 2016. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/24756168>

VIANA, R. R.; TOKARSKI, C. P. Burocracia Representativa: uma (re) produção de Desigualdades de Gênero e Raça no Setor Público Federal? **NAU Social**, 10(19), 2019. <https://doi.org/10.9771/ns.v10i19.33968>.

UNESCO. **Cracking the code: Girls' and women's education in science, technology, engineering and mathematics (STEM).** Paris: Unesco, 2021. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000260079>

Tanise Brandão Bussmann

 <https://orcid.org/0000-0003-0658-3422>

Doutora em Economia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Professora do Magistério Superior da UNIPAMPA, Servidora do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). tanise.bussmann@cade.gov.br

Waleska de Fátima Monteiro

 <https://orcid.org/0000-0001-9217-6916>

Doutora em Economia pela Universidade de Brasília (UNB), com doutorado sanduíche na Emory University - EUA. Professora no Programa de Pós-Graduação em Economia na Universidade Federal de Goiás (UFG). Servidora do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). wfmonteiro05@gmail.com

APÊNDICE 1

Listagem de órgãos e titulares

| Órgão | Responsável |
|---|---------------------|
| Advocacia Geral da União (AGU) | Jorge Messias |
| Casa Civil | Rui Costa |
| Controladoria Geral da União (CGU) | Vinícius Carvalho |
| Gabinete de Segurança Institucional (GSI) | Gonçalves Dias |
| Ministério da Defesa | Mauro Vieira |
| Ministério da Fazenda | Fernando Haddad |
| Ministério da Justiça | Lewandowski |
| Ministério das Relações Exteriores | José Múcio Monteiro |
| Ministério da Agricultura e Pecuária | Carlos Fávaro |
| Ministério da Ciência e Tecnologia | Luciana Santos |
| Ministério da Cultura | Margareth Menezes |
| Ministério da Educação | Camilo Santana |
| Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos | Esther Dweck |
| Ministério da Igualdade Racial | Anielle Franco |
| Ministério da Indústria e Comércio | Geraldo Alckmin |
| Ministério da Integração | Waldez Góes |
| Ministério da Pesca e Agricultura | André de Paula |
| Ministério da Previdência | Carlos Lupi |
| Ministério da Saúde | Nísia Trindade |
| Ministério das Cidades | Jader Filho |
| Ministério das Comunicações | Juscelino Filho |
| Ministério das Mulheres | Cida Gonçalves |
| Ministério de Minas e Energia | Alexandre Silveira |
| Ministério de Portos e Aeroportos | Silvio Costa Filho |
| Ministério do Turismo | Celso Sabino |
| Ministério do Desenvolvimento Agrário | Paulo Teixeira |
| Ministério do Desenvolvimento Social | Wellington Dias |
| Ministério do Esporte | André Fufuca |
| Ministério do Meio Ambiente | Marina Silva |
| Ministério do Planejamento | Simone Tebet |
| Ministério dos Direitos Humanos | Silvio Almeida |
| Ministério dos Povos Indígenas | Sonia Guajajara |
| Ministério dos Transportes | Renan Filho |
| Ministério do Trabalho | Luiz Marinho |
| Secretaria de Relações Institucionais | Alexandre Padilha |
| Secretaria de Comunicação (Secom) | Laercio Portela |
| Secretaria - Geral da Presidência da República | Márcio Macedo |
| Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte | Márcio França |

| Órgão | Responsável |
|---|-----------------------------------|
| Secretaria para Apoio à Reconstrução RS | Paulo Pimenta |
| ANA | Antonio Barra Torres |
| ANAC | Tiago Sousa Pereira |
| ANCINE | Tiago Mafra dos Santos |
| ANEEL | André Pepitone da Nóbrega |
| ANM | Mauro Henrique Moreira Sousa |
| ANP | Luiz Henrique Bispo |
| ANS | Paulo Rebello |
| ANATEL | Carlos Manuel Baigorri |
| ANTAQ | Eduardo Nery Machado Filho |
| ANTT | Rafael Vitale Rodrigues |
| ANVISA | Antonio Barra Torres |
| ANPD | Waldemar Gonçalves Ortunho Júnior |
| BACEN | Roberto Campos Neto |
| CVM | Daniel Maeda |
| STN | Diego Cota Pacheco |
| TCU | Bruno Dantas |
| IPEA | Luciana Mendes Santos Servo |
| IBGE | Marcio Pochmann |
| IBAMA | Rodrigo Agostinho |
| BNDES | Aloizio Mercadante |
| PF | Andrei Rodrigues |
| RFB | Robinson Sakiyama Barreirinhas |
| PRF | Leandro Almada da Costa |
| ABIN | Luiz Fernando Corrêa |
| CMN | Paulo Roberto Ziulkoski |
| SUSEP | Alessandro Serafin Octaviani Luis |
| DNIT | Fabricio de Oliveira Galvão |
| CADE | Alexandre Cordeiro Macedo |

Fonte: elaboração própria.

O FENÔMENO DO TETO DE VIDRO EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS: UMA REVISÃO INTEGRATIVA¹

Paula Karina Rosa Luz
Daniela Vogel
Solange Maria da Silva
Cristiano José Castro de Almeida Cunha
Ana Maria Bencciveni Franzoni
Marcelo Macedo

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis – SC, Brasil

Este estudo examina o fenômeno do teto de vidro em organizações públicas, a partir da questão: “Quais fatores determinantes afetam a progressão de carreira das mulheres no setor público, e quais propostas de melhoria podem ser implementadas para reduzir o fenômeno do teto de vidro?”. Para tanto, realizou-se uma revisão integrativa, abrangendo artigos publicados entre 2014 e 2024 nas bases Scielo, Scopus e Web of Science. A análise temática revelou que desigualdades de gênero, políticas públicas ineficazes, barreiras estruturais e culturais, e desafios específicos do ambiente de trabalho impedem o avanço das mulheres em cargos de liderança no setor público. Foram identificadas estratégias para promover a igualdade de gênero e reduzir o teto de vidro, incluindo políticas públicas mais eficazes, programas de mentoria e medidas para conciliar a vida pessoal e profissional. Esta pesquisa contribui para a compreensão das dinâmicas que perpetuam a desigualdade de gênero no setor público e apresenta recomendações práticas para fomentar um ambiente mais equitativo.

Palavras-chave: teto de vidro; igualdade de gênero; setor público; revisão integrativa; barreiras estruturais.

¹ As autoras Paula Karina Rosa Luz e Daniela Vogel agradecem o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior Brasil (CAPES) - Código de financiamento 001, e da Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (FAPESC) - por meio da concessão de bolsa, respectivamente.

EL FENÓMENO DEL TECHO DE CRISTAL EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS: UNA REVISIÓN INTEGRATIVA

Este estudio examina el fenómeno del techo de cristal en las organizaciones públicas, a partir de la pregunta: “¿Qué factores determinantes afectan la progresión de la carrera de las mujeres en el sector público y qué propuestas de mejora pueden implementarse para reducir el fenómeno del techo de cristal?” Para ello, se realizó una revisión integradora, abarcando artículos publicados entre 2014 y 2024 en las bases de datos Scielo, Scopus y Web of Science. El análisis temático reveló que las desigualdades de género, las políticas públicas ineficaces, las barreras estructurales y culturales, y los desafíos específicos del entorno laboral impiden el avance de las mujeres en puestos de liderazgo en el sector público. Se identificaron estrategias para promover la igualdad de género y reducir el techo de cristal, incluidas políticas públicas más eficaces, programas de mentoría y medidas para conciliar la vida personal y profesional. Esta investigación contribuye a comprender las dinámicas que perpetúan la desigualdad de género en el sector público y presenta recomendaciones prácticas para fomentar un entorno más equitativo.

Palabras clave: techo de cristal; igualdad de género; sector público; revisión integrativa; barreras estructurales.

THE PHENOMENON OF THE GLASS CEILING IN PUBLIC ORGANIZATIONS: AN INTEGRATIVE REVIEW

This study examines the phenomenon of the glass ceiling in public organizations, focusing on the question: “What determining factors affect the career progression of women in the public sector, and what improvement proposals can be implemented to reduce the phenomenon of the glass ceiling?” An integrative review was conducted, covering articles published between 2014 and 2024 in the Scielo, Scopus, and Web of Science databases. The thematic analysis revealed that gender inequalities, ineffective public policies, structural and cultural barriers, and specific workplace challenges hinder the advancement of women into leadership positions in the public sector. Strategies to promote gender equality and reduce the glass ceiling were identified, including more effective public policies, mentoring programs, and measures to balance personal and professional life. This research contributes to understanding the dynamics that perpetuate gender inequality in the public sector and presents practical recommendations to foster a more equitable environment.

Keywords: glass ceiling; gender equality; public sector; integrative review; structural barriers.

1. INTRODUÇÃO

Por muitos anos, o papel da mulher estava diretamente ligado aos cuidados com a casa, distanciando-a da possibilidade de desenvolvimento de habilidades e competências. Em contrapartida, o homem desempenhava o papel de provedor da família, ocupando lugares de destaque nas organizações. Com o passar do tempo, as mulheres enfrentaram diversos obstáculos em busca de independência financeira, e o mercado de trabalho começou a se adaptar (Sousa; Cavalcante; Gomes Filho, 2021).

Durante uma conferência de mulheres em 1978, Marilyn Loden cunhou o termo “teto de vidro” (*glass ceiling*) para descrever a barreira invisível que impede o avanço das mulheres. Este conceito permanece relevante mais de 40 anos depois e foi popularizado pelo The Wall Street Journal para destacar os obstáculos enfrentados por mulheres e minorias na busca por posições de liderança (Mbuli; Sibindi, 2023).

O fenômeno do teto de vidro refere-se a barreiras quase imperceptíveis que limitam o alcance das mulheres no mercado de trabalho, especialmente em cargos de gestão. Essas barreiras incluem desigualdades sociais e salariais, além da ideia de que mulheres não possuem a mesma capacidade de liderança que os homens (Beltramini; Cepellos; Pereira, 2022). Fatores como estereótipos de gênero, conflitos entre trabalho e família, e aspectos culturais específicos de cada sociedade contribuem para esses obstáculos (Naguib; Madeeha, 2023; Mujahed; Atan, 2017).

O objetivo deste estudo é analisar os fatores determinantes que afetam a progressão de carreira das mulheres no setor público e identificar propostas de melhoria para reduzir o fenômeno do teto de vidro. A questão de pesquisa central é: “Quais fatores determinantes afetam a progressão de carreira das mulheres no setor público, e quais propostas de melhoria podem ser implementadas para reduzir o fenômeno do teto de vidro?”

Para responder a essa questão, foi conduzida uma revisão integrativa da literatura, abrangendo artigos publicados entre 2014 e 2024 nas bases de dados Scielo, Scopus e Web of Science.

Este estudo visa construir uma síntese abrangente da literatura sobre o fenômeno do teto de vidro nas organizações públicas, identificando lacunas de pesquisa e gerando novos conhecimentos sobre esse fenômeno no contexto das organizações públicas. Pretende-se, ainda, oferecer uma contribuição social, fornecendo *insights* valiosos para que as organizações e a sociedade promovam mudanças significativas que mitiguem a ocorrência do teto de vidro nessas instituições.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

As disparidades salariais entre homens e mulheres são mais acentuadas no setor privado em comparação ao setor público na maioria dos países, incluindo Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Guatemala, México, Camboja, Filipinas e Vietnã (Fang; Sakellariou, 2015). Embora o setor

público seja frequentemente considerado um modelo de empregador devido às suas políticas favoráveis à família, como opções de flexibilidade, licenças parentais mais longas e suporte à creche, ainda existem significativos vieses de gênero contra a liderança feminina e suporte insuficiente para mães que trabalham. Esses fatores dificultam o avanço das mulheres na carreira (Naguib; Madeeha, 2023).

Baños (2018) destaca a importância de se alcançar a igualdade de gênero em todos os aspectos da vida, apontando o emprego público como um setor que se aproxima de uma representação equilibrada. No entanto, o desafio de atingir a paridade nos cargos mais altos ainda persiste, evidenciando a necessidade de medidas políticas, sociais e educativas para garantir a participação igualitária das mulheres nas posições de maior influência.

Kang *et al.* (2024) observam que, embora o trabalho no setor público proporcione às mulheres empregos relativamente prestigiados, estáveis e bem remunerados, ele contribui pouco para abordar a desigualdade de gênero na sociedade em geral, especialmente no seio das famílias e em outros setores de emprego. Segundo os autores, poucas mulheres afirmam que seu emprego no setor público promoveu uma maior igualdade de gênero; algumas até sentem que a estabilidade e flexibilidade do emprego público criam expectativas para que elas realizem mais trabalho doméstico do que seus colegas do setor privado. Assim, a percepção de que o trabalho no setor público é “mais fácil” acaba por reforçar os papéis tradicionais de gênero, ao invés de desafiá-los (Kang *et al.*, 2024).

Portanto, é evidente que, apesar das políticas favoráveis à família no setor público, as barreiras de gênero ainda são uma realidade. Essas barreiras não apenas limitam o avanço das mulheres na carreira, mas também perpetuam estereótipos de gênero que precisam ser desafiados e reformulados para promover uma verdadeira igualdade de oportunidades.

3. METODOLOGIA

A pesquisa utilizou o método da revisão integrativa, que, conforme Botelho, Cunha e Macedo (2011), caracteriza-se pela integração de opiniões, conceitos ou ideias oriundas das pesquisas aplicadas no método. Segundo esses autores, a revisão integrativa é conduzida em seis etapas: definição e formulação do tema, juntamente com a seleção da questão de pesquisa; estabelecimento dos critérios de inclusão e exclusão; identificação dos estudos a serem analisados; categorização dos estudos selecionados; análise e interpretação dos resultados; e, por fim, a apresentação da síntese do conhecimento adquirido.

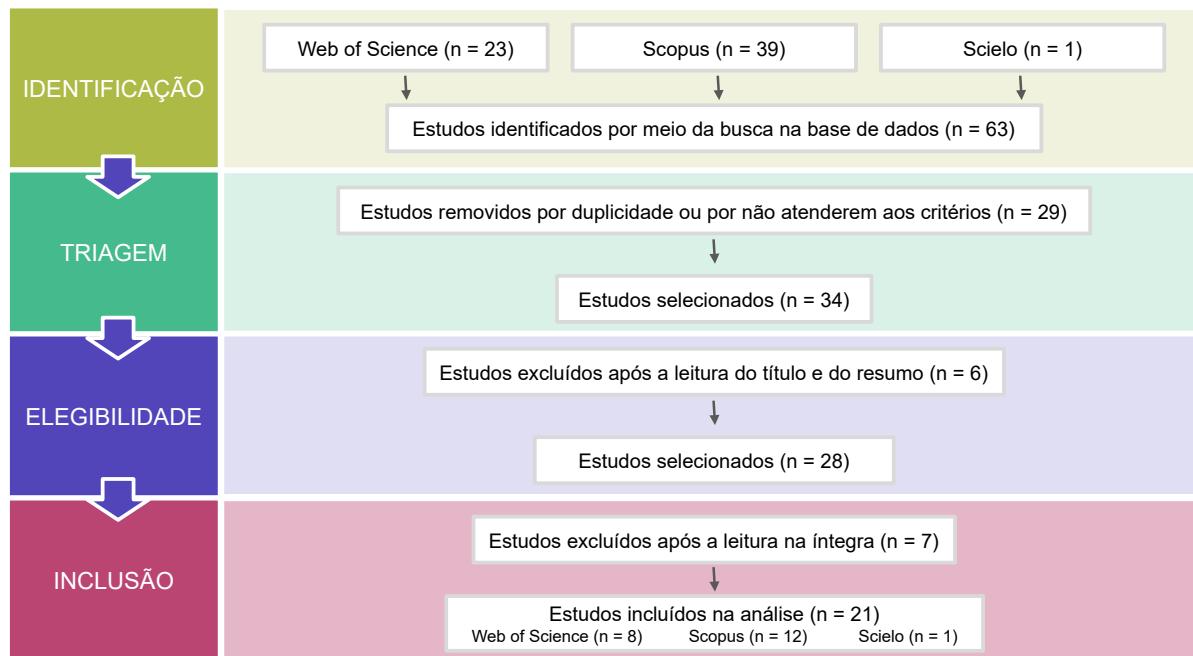
O método utilizado foi qualitativo. De acordo com Creswell (2010), a discussão do plano de análise de dados abrange várias etapas, começando pela preparação dos dados para análise e seguindo com a realização de diferentes análises. Segundo o autor, esse processo é comparado a descascar as camadas de uma cebola, onde se aprofunda progressivamente na compreensão dos

dados. Incluiu também a representação dos dados e a interpretação de seus significados mais amplos, tanto em texto quanto em imagem, buscando extrair e compreender o sentido dos mesmos.

Os principais pontos foram categorizados e organizados em uma matriz de síntese. Segundo Garrard (2011), o Método Matrix é uma abordagem para revisão sistemática de literatura que utiliza uma matriz de revisão, funcionando como uma planilha ou tabela para organizar as fontes documentais de forma estruturada. Essa matriz permitiu a criação de um resumo organizado das fontes analisadas, facilitando a visualização e comparação de informações.

As pesquisas foram realizadas nas bases de dados Scielo, Scopus e Web of Science (WoS), devido à sua vasta coleção de periódicos de alta qualidade nas ciências sociais. Nos títulos, resumos e palavras-chave dos artigos das bases Scopus e WoS, foi adotado o seguinte método de busca: (“*glass ceiling*” e “*public sector*”) e (“*glass ceiling*” e “*public organisation*”). Na base Scielo, utilizou-se o seguinte método de busca: (“teto de vidro” e “setor público”) e (“teto de vidro” e “organização pública”). O período analisado foi de 2014 a 2024.

Após as buscas iniciais, iniciou-se a fase de refinamento do portfólio bibliográfico. De um total de 93 artigos encontrados, foram selecionados aqueles que estavam disponíveis gratuitamente em pesquisa pública ou através da Universidade Federal de Santa Catarina, e que utilizavam os idiomas inglês, espanhol ou português. Foram considerados tanto artigos teóricos quanto empíricos. Os critérios de exclusão abrangeram documentos duplicados, estudos focados exclusivamente no setor privado ou em outras minorias sem abordar diretamente o teto de vidro no setor público, e os artigos com metodologia inadequada para responder à questão de pesquisa. Após essa triagem inicial, restaram 34 artigos. Destes, 6 foram excluídos após a leitura detalhada do título e do resumo por não estarem alinhados ao objetivo do estudo. Por fim, realizou-se a leitura integral dos 28 artigos restantes, resultando na amostra final de 21 artigos que apresentavam dados robustos e relevantes para a análise do fenômeno do teto de vidro no setor público. A Figura 1 ilustra o fluxograma do processo de seleção, apresentando o número de itens restantes ao final de cada fase, seguindo as recomendações do protocolo PRISMA para revisões sistemáticas.

Figura 1 - Fases da formação do portfólio

Fonte: elaboração própria, adaptado do protocolo PRISMA (Page *et al.*, 2021).

Os dados dos 21 artigos selecionados foram analisados a partir de uma análise temática, com o objetivo de identificar, organizar e proporcionar *insights* sistemáticos sobre os padrões de significados (temas) dentro desse conjunto de dados, conforme proposto por Braun e Clarke (2012). Segundo as autoras, a análise temática é um método cada vez mais popular de análise de dados qualitativos, que busca identificar e compreender as semelhanças na maneira como um assunto é discutido ou documentado, facilitando uma compreensão mais profunda dos temas comuns.

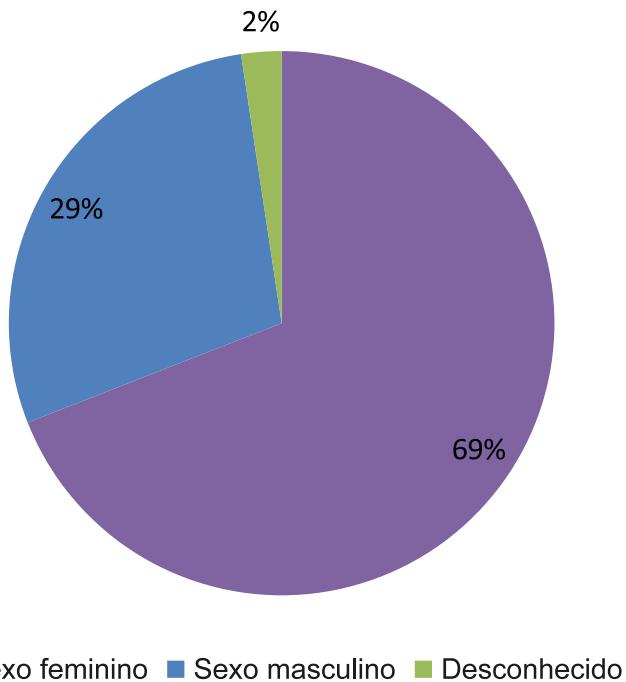
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Durante a análise dos dados, os códigos semelhantes e relacionados foram organizados em categorias potenciais, das quais emergiram cinco temas principais: desigualdade de gênero no setor público, impacto das políticas públicas sobre o teto de vidro, barreiras estruturais e culturais no setor público, desafios no ambiente de trabalho no setor público e propostas de melhoria para reduzir o teto de vidro no setor público. Posteriormente, esses temas foram consolidados em quatro macrotemas: desigualdade de gênero no setor público, impacto das políticas públicas, barreiras e desafios estruturais e culturais, e propostas de melhoria. O mapa temático resultante dessa análise é representado na Figura 2.

Figura 2 - Mapa Temático

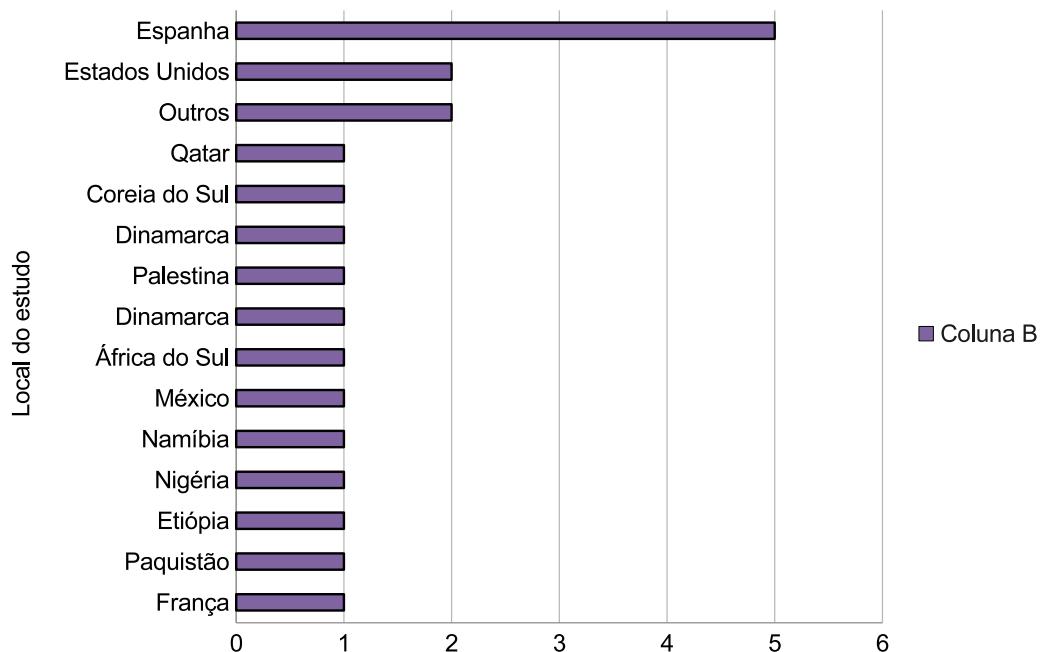
Fonte: elaboração própria.

Para compreender melhor a representatividade de gênero nas pesquisas sobre o tema, foi realizado o levantamento do sexo dos autores dos artigos pesquisados, obtendo-se um panorama sobre a diversidade de gênero na produção acadêmica relacionada ao fenômeno do teto de vidro em organizações públicas. Os resultados dessa análise podem ser verificados no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Sexo dos autores dos artigos estudados

Fonte: elaboração própria.

Além disso, buscou-se analisar a distribuição geográfica dos locais dos estudos de caso, a fim de entender as diferenças na ocorrência do fenômeno em diferentes partes do mundo, conforme apresentado no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Distribuição dos locais dos estudos dos artigos estudados

Fonte: elaboração própria.

Observa-se que a maior parte dos artigos analisou o fenômeno na Espanha. Essa ênfase pode ser explicada com base no trabalho de Guillamón, Cuadrado-Ballesteros e Ríos (2024), que destacam a relevância da luta contra a desigualdade de gênero na Espanha como um caso digno de especial atenção.

Segundo Garcia Valdívía (2019), a Espanha entrou para o grupo dos 10 primeiros países no Relatório Global sobre Desigualdades de Gênero de 2020 do Fórum Econômico Mundial (WEF), destacando-se como líder na luta contra a discriminação de gênero nas esferas social, política e econômica. Ainda, conforme Berevoescu e Ballington (2021), a análise da representação feminina nos governos locais mostra que a Espanha tem avançado significativamente nas últimas duas décadas, ocupando atualmente a 26^a posição entre 133 países analisados pela Organização das Nações Unidas (ONU), refletindo um aumento substancial na proporção de cadeiras ocupadas por mulheres. A implementação de políticas específicas e cotas de gênero tem sido fundamental para promover a igualdade e garantir maior participação feminina nos processos de decisão política (Berevoescu; Ballington, 2021).

De acordo com o Instituto Europeu para a Igualdade de Gênero (EIGE, 2023), a Espanha ocupa a 4^a posição no Índice de Igualdade de Gênero da União Europeia, com 76,4 pontos, destacando-se nos domínios do poder e do tempo, onde apresentou avanços significativos desde 2010, apesar das quedas recentes nas classificações de trabalho e saúde, refletindo uma necessidade de melhorias nesses setores. A Espanha mostra um compromisso contínuo com a igualdade de gênero, superando a média da UE e apresentando crescimento mais rápido em comparação com outros Estados-Membros (EIGE, 2023).

A seguir, são descritos os resultados encontrados nos quatro macrotemas analisados. Esses resultados respondem à questão de pesquisa ao identificar os fatores determinantes que afetam a progressão de carreira das mulheres no setor público, incluindo desigualdade de gênero, políticas públicas e fatores estruturais e culturais. Além disso, são apresentadas propostas de melhorias que podem ser implementadas para reduzir o fenômeno do teto de vidro, conforme revelado pela revisão integrativa e análise temática dos dados.

4.1 Desigualdade de gênero no setor público

A desigualdade de gênero é um tema que vem ganhando cada vez mais espaço e sendo amplamente debatido. No setor público, essa questão não é diferente. Conforme Mbuli e Sibindi (2023), muitas mulheres enfrentam barreiras que dificultam seu progresso e capacidade de tomada de decisões, especialmente em cargos de liderança. Essas barreiras, frequentemente relacionadas a questões culturais, podem variar de país para país ou de região para região, fazendo com que a liderança feminina seja percebida como menos credível. Ahmad e Naseer (2015) apontam que a desigualdade é mais evidente na remuneração e nas possibilidades de crescimento, afetando até

mesmo mulheres qualificadas com mestrado e doutorado, que recebem salários inferiores em comparação aos homens que ocupam os mesmos cargos e possuem o mesmo percurso educacional.

As barreiras enfrentadas por mulheres em organizações públicas manifestam-se de diversas formas, especialmente em cargos de liderança ou de alto nível. Esses obstáculos invisíveis estão frequentemente ligados a papéis de gênero e estereótipos que impactam as relações profissionais quando uma mulher ocupa um cargo estratégico. Além disso, a falta de suporte na vida pessoal constitui uma grande barreira, assim como a exclusão e dificuldade de acesso a grupos masculinos após o horário de trabalho (Ahmad; Naseer, 2015).

A desigualdade de gênero no setor público é particularmente evidente nas diferenças salariais entre homens e mulheres em cargos administrativos. Hunt, Rucker e Kerr (2020) identificaram essas desigualdades em todas as agências governamentais dos EUA, sendo mais intensas em funções de distribuição de impostos e legislativas. Em 2015, nas agências rodoviárias, 69% das mulheres estavam na faixa salarial mais alta, em comparação com 76% dos homens. A marginalização ocupacional também é um desafio, com mulheres frequentemente concentradas em cargos específicos. Essa desigualdade é especialmente pronunciada em instituições de recursos naturais, onde a média de administradores homens é significativamente maior do que a de administradoras mulheres (Hunt; Rucker; Kerr, 2020).

A desigualdade de gênero no setor público é evidente tanto na distribuição vertical quanto horizontal dos cargos. Bermúdez-Figueroa (2021) explica que, em muitas administrações locais, as mulheres predominam em áreas tradicionalmente femininas, como saúde, educação e assistência social. No entanto, em posições de liderança e setores historicamente dominados por homens, como forças de segurança e áreas técnicas, a representação feminina é significativamente menor. No município estudado, localizado no sul da Espanha, embora as mulheres ocupem 55,9% dos empregos no setor público, apenas 25% dos cargos de alta responsabilidade são ocupados por elas. Essa desigualdade reflete dinâmicas sociais mais amplas e destaca a necessidade contínua de promover políticas e práticas que garantam igualdade de oportunidades e acesso a posições de liderança para mulheres.

Yu e Rauhaus (2019) demonstraram que, nos EUA, após a implementação da Lei de Oportunidades Iguais de Emprego de 1972, muitas mulheres enfrentam estereótipos que as consideram menos aptas, tanto física quanto emocionalmente, para funções policiais. Essa visão, juntamente com uma cultura masculina que valoriza atributos tradicionalmente masculinos, como agressividade e bravura, perpetua a desigualdade de gênero nas organizações. A existência de um “teto de vidro” para progressões de carreira, a ausência de modelos femininos em cargos de liderança, além da prevalência de assédio e discriminação, são obstáculos persistentes que limitam as oportunidades de crescimento profissional para as mulheres (Yu; Rauhaus, 2019).

Marenga (2021) também explora o “teto de vidro” e a desigualdade de gênero na Namíbia, destacando como as expectativas culturais e sociais em relação aos papéis de gênero, que frequentemente colocam as mulheres em posições inferiores, contribuem para a persistência das discriminações. A falta de acesso a oportunidades de desenvolvimento de carreira e treinamento, que são muitas vezes mais disponibilizadas aos homens, constitui uma barreira estrutural significativa. A pressão para equilibrar responsabilidades profissionais e familiares muitas vezes impede que as mulheres busquem ou mantenham posições de liderança (Marenga, 2021).

4.2 Impacto das políticas públicas

As políticas públicas desempenham um papel crucial na redução da desigualdade de gênero e nas barreiras que as mulheres enfrentam no mercado de trabalho, incluindo o setor público. Finkel, Grøn e Hughes (2023) explicam que programas de treinamento em liderança financiados pelo governo, como os implementados na Dinamarca, podem ajudar a amenizar percepções enviesadas sobre a capacidade das mulheres em cargos de liderança. Esses programas, juntamente com a qualificação avançada, como um mestrado em liderança, aumentam as possibilidades de crescimento para as mulheres, aproximando-as da igualdade com os homens que possuem a mesma formação e cargo.

Ainda na Dinamarca, Krøtel, Ashworth e Villadsen (2018) indicam que a expansão das organizações pode contribuir para a integração de gênero, especialmente em locais com poucas mulheres líderes. Os dados mostram que novas contratações que incluem uma proporção significativa de mulheres tendem a aumentar a representatividade feminina em níveis de liderança, especialmente em locais onde essa representação é inicialmente menor.

Na Espanha, as políticas públicas sobre desigualdade de gênero têm um papel destacado. Bermúdez-Figueroa e Roca (2022) explicam que a legislação espanhola em relação à igualdade de gênero, iniciada com a criação do Instituto da Mulher em 1983, é fundamental. No entanto, menos de 55% dos municípios possuem planos efetivos de igualdade, e muitos enfrentam falta de financiamento. A instabilidade econômica e a ascensão de governos neoliberais e de extrema-direita também impactaram negativamente as políticas de gênero, destacando a diferença entre o que é legislado e o que é efetivamente praticado no ambiente de trabalho.

Marenga (2021) observa que, na Namíbia, embora existam leis e políticas como a Constituição da Namíbia, a Lei do Trabalho nº 11/2007 e a Lei de Ação Afirmativa nº 29/1998, a implementação dessas políticas tem sido ineficaz. A pesquisa revela que, apesar de um aumento na presença de mulheres em cargos de gestão, a quantidade de mulheres nesses cargos ainda é significativamente menor do que a de homens, perpetuando comportamentos discriminatórios e formando barreiras invisíveis para as mulheres.

Onuoha e Idemudia (2018) destacam que cada país tem abordagens diferentes para lidar com a desigualdade de gênero. Na Nigéria, por exemplo, houve uma redução na presença de mulheres em cargos ministeriais de 21,42% para 13,89% entre 2010 e 2016, indicando que as políticas públicas não estão sendo eficazes na desconstrução do “teto de vidro”. Mesmo com políticas governamentais, as barreiras culturais persistem, dificultando o progresso das mulheres.

Nos Estados Unidos, Hunt, Rucker e Kerr (2020) explicam que organizações voltadas ao bem-estar social e saúde mostram menores diferenças salariais e uma distribuição mais justa de gênero em cargos de liderança. Em 2015, 68% das mulheres em cargos de alto nível em hospitais tinham salários mais altos, comparados a 73% dos homens no mesmo cargo.

O papel e impacto das políticas públicas voltadas para a igualdade de gênero são inegáveis, mas frequentemente enfrentam desafios na sua execução efetiva. No setor público, barreiras culturais e a falta de regulamentação tornam mais difícil criar um ambiente de trabalho inclusivo e igualitário. Isso evidencia a necessidade de vigilância contínua, diretrizes claras e o engajamento de todos os envolvidos para promover uma compreensão mais ampla e integrada da questão (Marry; Pochic, 2017).

4.3 Barreiras e desafios estruturais e culturais

As barreiras estruturais e culturais que contribuem para o fenômeno do teto de vidro incluem tanto fatores internos quanto externos às organizações. Internamente, as culturas organizacionais estereotipadas e a falta de políticas de conciliação entre vida pessoal e profissional dificultam a ascensão feminina. Externamente, os papéis sociais impostos às mulheres, muitas vezes incompatíveis com cargos de alta responsabilidade, também desempenham um papel significativo (Baños, 2018).

As estruturas organizacionais frequentemente perpetuam a desigualdade de gênero através de práticas e culturas institucionais que favorecem os homens. Essas barreiras incluem a segregação em setores considerados femininos, que oferecem menos oportunidades de promoção e salários mais baixos, além de uma cultura organizacional que privilegia redes masculinas de poder e influência, dificultando o acesso das mulheres a recursos e apoio necessários para avançar na carreira (Bermúdez-Figueroa, 2021). A discriminação sutil e os estereótipos de gênero reforçam a percepção de que as mulheres são menos adequadas para cargos de liderança, levando à sub-representação feminina em posições de alta gestão (Bermúdez-Figueroa, 2021; Finkel; Grøn; Hughes, 2021). As políticas de igualdade de gênero, embora necessárias, muitas vezes não são implementadas de forma eficaz, resultando em uma progressão lenta e desigual das mulheres dentro das organizações (Mbuli; Sibindi, 2023).

Embora seja ilegal discriminhar mulheres em alguns países, empregadores podem usar medidas disfarçadas, como longas jornadas e viagens frequentes, para desfavorecê-las (Fang;

Sakellariou, 2015). Fatores culturais também influenciam fortemente o fenômeno do teto de vidro nas organizações públicas, evidenciado pelo fato de as mulheres ganharem mais em empresas lideradas por mulheres (Fang; Sakellariou, 2015). Em países majoritariamente muçulmanos ou com uma política autoritária, há uma camada adicional de complexidade nas desigualdades enfrentadas. No Qatar, por exemplo, as mulheres enfrentam dificuldades adicionais em equilibrar suas responsabilidades profissionais e familiares, muitas vezes sentindo culpa por não poderem estar presentes em momentos importantes da vida familiar devido às longas horas de trabalho. Além disso, embora as promoções sejam supostamente baseadas na competência e experiência, a nacionalidade catariana é um fator importante para alcançar altos cargos. A cultura nacional árabe, com suas normas e valores tradicionais, exerce uma forte influência negativa sobre as atitudes em relação às mulheres em posições de liderança. A crença de que “uma nação que confiou sua liderança a uma mulher não pode ser bem-sucedida” reflete uma visão cultural profundamente enraizada que questiona a capacidade das mulheres para liderar (Mujahed; Atan, 2017).

A maternidade emerge como uma barreira significativa para o avanço profissional das mulheres em organizações públicas, como ilustrado por Kang *et al.* (2024), Saiz *et al.* (2023) e Chudnovsky e Millán (2021). Na Coreia do Sul, embora a licença maternidade seja um direito assegurado, na prática, as mulheres enfrentam retaliações sutis e explícitas ao retornarem ao trabalho, como a relocação para locais desfavoráveis ou pressão para pedirem demissão. Além disso, o uso de políticas de licença para cuidados infantis é mais comum no setor público, o que oferece uma proteção, mas também pode retardar a progressão na carreira devido à ausência prolongada (Kang *et al.*, 2024). Similarmente, Chudnovsky e Millán (2021) verificaram que no setor policial mexicano, as mulheres enfrentam desafios adicionais ao equilibrar as responsabilidades domésticas e profissionais. A ausência de licenças de maternidade e paternidade adequadas e a falta de creches aumentam a precariedade laboral feminina, dificultando a continuidade e o avanço na carreira. No contexto das pesquisadoras na Espanha, conforme destacado por Saiz *et al.* (2023), a maternidade é identificada como um obstáculo significativo, onde muitas vezes as mulheres adiam a maternidade para avançar na carreira. A interrupção causada pela licença maternidade impacta negativamente a produtividade e as oportunidades de promoção, colocando-as em desvantagem competitiva em relação aos homens que não enfrentam essas pausas.

Além do “teto de vidro”, há o problema das “paredes de vidro”, onde as mulheres são predominantemente encontradas em setores tradicionalmente femininos, como saúde e educação, que são menos valorizados e remunerados. São também mais compartmentados e são quase ausentes em setores como segurança e finanças (Nasser, 2018; Marry; Pochic, 2017). No entanto, conforme apontado por Saiz *et al.* (2023), mesmo em áreas predominantemente ocupadas por mulheres, como a enfermagem, as posições de liderança, como cargos de gestão, são em sua maioria ocupadas por homens. Em alguns setores, essa disparidade é ainda maior. Em agências regulatórias

como a polícia e o corpo de bombeiros, a representação feminina em cargos administrativos de alto salário é baixa. Em 2015, nos Estados Unidos, as mulheres representavam apenas 29% dos administradores em agências de polícia, enquanto os homens constituíam 71% (Hunt; Rucker; Kerr, 2019). Mulheres são frequentemente vistas como menos capazes física e emocionalmente para desempenhar as funções policiais, perpetuando uma cultura masculina que valoriza atributos tradicionalmente masculinos como agressividade e bravura (Yu; Rauhaus, 2019).

Na França, Marry e Pochic (2017) relatam que a interpretação das desigualdades no acesso às mais altas esferas mudou do foco na suposta falta de ambição das mulheres, ligada à socialização familiar e às imposições de sua “vida dupla”, para os privilégios concedidos aos homens em todas as etapas da vida e esferas de atividade, decorrentes da socialização masculina que incentiva a dominação, a competição com rivais e a criação de vínculos de amizade e apoio que favorecem suas carreiras, perpetuando o modelo do homem como provedor. Segundo as autoras, promoções e mobilidades são facilitadas pela posse de um diploma de excelência que assegura um “potencial natural” e uma rede de apoios. Esse suporte de superiores hierárquicos é mais facilmente obtido por homens, dado que as esferas de poder são predominantemente masculinas.

Esses estudos evidenciam que, apesar das políticas que visam promover a igualdade de gênero, as barreiras relacionadas à maternidade e às normas culturais persistem como um desafio estrutural e cultural profundo nas organizações públicas.

4.4 Propostas de melhoria

As propostas de melhoria para enfrentar as barreiras de gênero no mercado de trabalho, especialmente no setor público, incluem programas de mentoria e desenvolvimento de liderança específicos para mulheres. Esses programas visam preparar mais mulheres para cargos de alta responsabilidade (Zhang; Basha, 2023; Finkel; Grøn; Hughes, 2021; Yu; Rauhaus, 2019) e fornecer às mulheres em ascensão a orientação e o apoio de líderes experientes (Mujahed; Atan, 2017). Além disso, treinamentos regulares para todos os funcionários sobre igualdade de gênero, discriminação, assédio, preconceitos inconscientes e a importância da diversidade são fundamentais (Naguib; Madeeha, 2023; Yu; Rauhaus, 2019; Nasser, 2018; Ahmad; Naseer, 2015).

As políticas de igualdade sugeridas partem de uma perspectiva interna da organização, com o estabelecimento de medidas para identificar e corrigir práticas discriminatórias no setor público (Naguib; Madeeha, 2023), bem como de uma perspectiva externa, com a implementação de políticas públicas que promovam a equidade salarial e a eliminação das barreiras estruturais e culturais que perpetuam a desigualdade de gênero (Hunt; Rucker; Kerr, 2019).

Onuoha e Idemudia (2018) propõem a adoção de práticas de recursos humanos que aumentem o compromisso afetivo e normativo das funcionárias, incluindo a implementação de horários de trabalho flexíveis, redução da carga de trabalho físico para funcionárias mais velhas

e a criação de políticas que promovam o equilíbrio entre vida profissional e pessoal. Além disso, sugere-se que as organizações desenvolvam questionários e ferramentas de avaliação culturalmente relevantes para melhor compreender e abordar as questões de gênero em contextos específicos (Onuoha; Idemudia, 2018). Políticas de igualdade de oportunidades e sindicatos atuantes também são essenciais para combater a sub-representação feminina em cargos de alta administração (Fang; Sakellariou, 2015).

Kang *et al.* (2024) sugerem que devem ser promovidas mudanças culturais que desafiem os preconceitos de gênero e valorizem as contribuições das mulheres em posições de liderança. Marenga (2021) defende que essa mudança deve desafiar e desmantelar estereótipos de gênero e normas patriarcais que limitam o potencial das mulheres.

Para mitigar as barreiras associadas à maternidade, são recomendadas a criação de redes de apoio (Baños, 2018; Mujahed; Atan, 2017), a partilha equitativa de licenças de maternidade e paternidade, horários de trabalho flexíveis e apoio institucional para cuidados infantis (Saiz *et al.*, 2023).

Guillamón, Cuadrado-Ballesteros e Ríos (2024) entendem, a partir de seu estudo em conselhos municipais na Espanha, que aumentar a proporção de mulheres pode ser uma solução eficaz. Segundo as autoras, a teoria da massa crítica indica que, com mais representação feminina, as disparidades salariais podem ser menores. Além disso, a adoção de quotas de gênero, conforme implementado no país, tem mostrado resultados positivos no aumento da representação feminina. Os planos de igualdade também propõem incentivar a presença feminina em setores tradicionalmente masculinos (Baños, 2018; Chudnovsky; Millán, 2021).

Torna-se evidente, portanto, a necessidade de implementar estratégias para efetivamente promover um ambiente mais inclusivo e equitativo, no qual as mulheres tenham as mesmas oportunidades de alcançar cargos de alta responsabilidade, contribuindo para a mitigação do fenômeno do teto de vidro nas organizações públicas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo analisar o fenômeno do teto de vidro em organizações públicas, utilizando uma revisão integrativa da literatura. As barreiras enfrentadas pelas mulheres em cargos de liderança no setor público foram identificadas, destacando-se a influência dos estereótipos de gênero, a falta de políticas eficazes de conciliação entre vida pessoal e profissional, e a persistência de normas culturais que perpetuam a desigualdade de gênero.

A pesquisa revelou que, apesar de algumas iniciativas de políticas públicas e organizacionais destinadas a promover a igualdade de gênero, as barreiras estruturais e culturais continuam a dificultar o avanço das mulheres. Em muitos casos, as políticas existentes não são implementadas de forma eficaz, resultando em uma progressão lenta e desigual das mulheres em cargos de liderança.

Os resultados indicaram que, para enfrentar essas barreiras, é crucial a implementação de programas de mentoria e desenvolvimento de liderança específicos para mulheres, treinamentos regulares sobre igualdade de gênero e a criação de políticas de igualdade de oportunidades tanto internas quanto externas às organizações. A adoção de práticas de recursos humanos que promovam o equilíbrio entre vida profissional e pessoal, além de mudanças culturais que valorizem as contribuições femininas, também foram destacadas como estratégias essenciais. Adicionalmente, a mitigação das barreiras associadas à maternidade e o aumento da proporção de mulheres em setores tradicionalmente masculinos foram identificados como medidas eficazes para promover um ambiente mais inclusivo e equitativo.

A implementação prática das propostas de melhoria delineadas, contudo, requer uma abordagem contextualizada que leve em consideração as especificidades culturais e organizacionais de cada ambiente. A adaptação e a flexibilidade na aplicação dessas medidas são fundamentais para promover um ambiente de trabalho mais inclusivo e equitativo, onde as mulheres possam alcançar seu pleno potencial em cargos de liderança no setor público.

Uma das principais limitações deste estudo foi a falta de artigos específicos sobre o fenômeno do teto de vidro na América Latina, especialmente no Brasil. A maior parte da literatura disponível foca em países da Europa e América do Norte, o que limita a compreensão das especificidades culturais e estruturais do fenômeno em diferentes contextos regionais.

Sugere-se que estudos futuros expandam a análise para incluir mais pesquisas sobre o teto de vidro na América Latina, com um foco especial no Brasil. Essa abordagem pode fornecer uma compreensão mais abrangente das barreiras enfrentadas pelas mulheres em diferentes contextos culturais e ajudar a desenvolver políticas mais eficazes para promover a igualdade de gênero nas organizações públicas da região. A inclusão de uma perspectiva latino-americana pode enriquecer a discussão sobre o fenômeno do teto de vidro, oferecendo *insights* valiosos para pesquisadores, gestores públicos e formuladores de políticas comprometidos com a promoção da igualdade de gênero.

Além disso, reconhece-se como limitação deste estudo a ausência de uma análise mais aprofundada de casos práticos de países ou organizações que tenham implementado com sucesso as estratégias aqui identificadas. Essa abordagem poderia enriquecer a discussão ao ilustrar, de forma mais concreta, os efeitos dessas iniciativas em contextos reais, contribuindo para uma compreensão mais aplicada do fenômeno do teto de vidro.

Conclui-se que, apesar dos avanços realizados, ainda há um longo caminho a percorrer para alcançar a igualdade de gênero no setor público. A implementação eficaz de políticas e práticas identificadas neste estudo pode contribuir significativamente para a mitigação do fenômeno do teto de vidro, promovendo um ambiente de trabalho mais justo e equitativo para todos.

REFERÊNCIAS

AHMAD, Maqsood; NASEER, Hina. Gender Bias at Workplace: through sticky floor and glass ceiling: a comparative study of private and public organizations of islamabad. **International Journal of Management and Business Research**, [S. l.], v. 3, n. 5, p. 249-260, mar. 2015. . Disponível em: <https://sanad.iau.ir/fa/Journal/ijmbr/DownloadFile/810516>. Acesso em: 29 jun. 2024.

BAÑOS, Coral Carrancio. El techo de cristal en el sector público: acceso y promoción de las mujeres a los puestos de responsabilidad. **Revista Española de Sociología**, [S. l.], v. 27, n. 3, p. 475-489, set. 2018. Federacion Espanola de Sociologia. <http://dx.doi.org/10.22325/fes/res.2018.17>.

BELTRAMINI, Luisa de Moraes; CEPELOS, Vanessa Martines; PEREIRA, Jussara Jéssica. MULHERES JOVENS, “TETO DE VIDRO” E ESTRATÉGIAS PARA O ENFRENTAMENTO DE PAREDES DE CRISTAL. **Revista de Administração de Empresas**, [S. l.], v. 62, n. 6, p. 1-25, 2022. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-759020220608>.

BEREVOESCU, Ionica; BALLINGTON, Julie. **Working Paper: Women's representation in local government**: a global analysis. UN Women. Nova York, dez. 2021. Disponível em: https://iknowpolitics.org/sites/default/files/womens_representation_in_local_government-_a_global_analysis_en.pdf. Acesso em: 16 jul. 2024.

BERMÚDEZ-FIGUEROA, Eva. Gendering the Public Sector: women's status in local administrations. a case study from spain. **Journal of International Women'S Studies**, [S.l.], v. 22, n. 7, p. 107-120, jul. 2021. Disponível em: <https://vc.bridgew.edu/jiws/vol22/iss7/9>. Acesso em: 29 jun. 2024.

BERMÚDEZ-FIGUEROA, Eva; ROCA, Beltrán. Gender labor inequalities in the public sector: the interplay between policy and micro-politics. Employee Relations: **The International Journal**, [S.l.], v. 44, n. 7, p. 96-112, 24 maio 2022. Emerald. <http://dx.doi.org/10.1108/er-06-2020-0306>.

BOTELHO, Louise Lira Roedel; CUNHA, Cristiano Castro de Almeida; MACEDO, Marcelo. O método da revisão integrativa nos estudos organizacionais. **Gestão e Sociedade**, Belo Horizonte, v. 5, n. 11, p. 121-136, 2011. <https://doi.org/10.21171/ges.v5i11.1220>.

BRAUN, Virginia; CLARKE, Victoria. Thematic analysis. **Apa Handbook of Research Methods in Psychology**, Vol. 2: Research designs, [S.l.], p. 57-71, 2012. American Psychological Association. <http://dx.doi.org/10.1037/13620-004>.

CHUDNOVSKY, Mariana; MILLÁN, Ana Laura Reyes. How Precarious Public Jobs Are Even More Precarious for Women: the case of mexican police forces. **Latin American Research Review**, [S. l.], v. 56, n. 3, p. 625-641, 7 set. 2021. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.25222/larr.833>.

CRESWELL, John W. Métodos Qualitativos. In: CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, p. 206-237, 2010.

EIGE - EUROPEAN INSTITUTE FOR GENDER EQUALITY (União Europeia). **Gender Equality Index**: Espanha. 2023. Disponível em: <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2023/country/ES>. Acesso em: 17 jul. 2024.

FANG, Zheng; SAKELLARIOU, Chris. Glass Ceilings versus Sticky Floors: evidence from southeastasia and an international update. **Asian Economic Journal**, [S. l.], v. 29, n. 3, p. 215-242, set. 2015. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/asej.12056>.

FINKEL, Müge Kökten; GRØN, Caroline Howard; HUGHES, Melanie M. Moving On Up? Effects of Leadership Training and Intersectoral Mobility on Women's Advancement in Danish Public Administration Management. **Review of Public Personnel Administration**, [S. l.], v. 43, n. 2, p. 215-238, 29 out. 2021. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/0734371x211054875>.

GARCIA VALDÍVIA, Ana. Spain Is Now in The World's Top 10 For Gender Equality—This Is How Progress Happened. **Forbes**. Atualizado em 14 abr. 2022. Disponível em: <https://www.forbes.com/sites/anagarciavaldivia/2019/12/20/spain-enters-the-worlds-top-10-for-gender-equality/?sh=49ae040e6f52>. Acesso em: 16 jul. 2024.

GARRARD, Judith. **Health sciences literature review made easy: the matrix method**. 3. ed. United States of America: Jones & Bartlett Learning, 2011. 224 p.

GUILLAMÓN, María D.; CUADRADO-BALLESTEROS, Beatriz; RÍOS, Ana M. Gender pay gap in Spanish local governments. **Cities**, [S.l.], v. 150, p. 1-11, jul. 2024. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.cities.2024.105025>.

HUNT, Valerie H.; RUCKER, Larra; KERR, Brinck. You've Come a Long Way, Baby, but You Still Have a Long Way to Go: gender-based pay inequality in u.s. state bureaucracies, 1995-2015. **Public Personnel Management**, [S. l.], v. 49, n. 4, p. 571-589, 6 nov. 2019. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/0091026019886332>.

KANG, Miliann; PARK, Juyeon; LE, C. N.; KANG-LE, Sangha. How Glass Ceilings and Iron Rice Bowls Create "Glass Bowls": gendered barriers and protections in public sector employment in south korea. **American Behavioral Scientist**, [S. l.], p. 1-20, 1 abr. 2024. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/00027642241242750>.

KRØTEL, Sarah M. L.; ASHWORTH, Rachel E.; VILLADSEN, Anders R. Weakening the glass ceiling: does organizational growth reduce gender segregation in the upper tiers of Danish local government? **Public Management Review**, [S.l.], v. 21, n. 8, p. 1213-1235, 20 dez. 2018. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2018.1550107>.

MARENKA, Ralph. The representation and tenure of female principals in public enterprises in emerging markets: a protracted dearth? **Journal of Governance and Regulation**, [S.L.], v. 10, n. 1, p. 58-73, 2021. Virtus Interpress. <http://dx.doi.org/10.22495/jgrv10i1art7>.

MARRY, Catherine; POCHIC, Sophie. O "teto de vidro" na França: o setor público é mais igualitário que o setor privado? **Cadernos de Pesquisa**, [S.l.], v. 47, n. 163, p. 148-167, mar. 2017. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/198053144299>.

MBULI, Thulisile; SIBINDI, Ntandoyenkosi. Staring at the Glass Ceiling: a south african lived experience. **The International Journal of Interdisciplinary Organizational Studies**, [S. l.], v. 18, n. 2, p. 117-138, 2023. Common Ground Research Networks. <http://dx.doi.org/10.18848/2324-7649/cgp/v18i02/117-138>.

MUJAHED, Fares; ATAN, Tarik. Breaking the Glass Ceiling: dealing with the attitudes of palestinians toward women holding leading administrative positions. **Asian Women**, [S. l.], v. 33, n. 4, p. 81-107, 31 dez. 2017. Research Institute of Asian Women. <http://dx.doi.org/10.14431/aw.2017.12.33.4.81>.

NAGUIB, Rabia; MADEEHA, Muznah. "Making visible the invisible": exploring the role of gender biases on the glass ceiling in Qatar's public sector. **Women's Studies International Forum**, [S. l.], v. 98, p. 102723, mai. 2023. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.wsif.2023.102723>.

NASSER, Salma. Boxed women in public administration-between glass ceilings and glass walls: A study of women's participation in public administration in the Arab States. **Journal of International Women's Studies**, [S. l.], v. 19, n. 3, p. 152-171, abr. 2018. Disponível em: <https://vc.bridgew.edu/jiws/vol19/iss3/12>. Acesso em: 29 jun. 2024.

ONUOHA, Chibuzor Uchenna; IDEMUDIA, Erhabor Sunday. Influence of Perceived Glass Ceiling and Personal Attributes on Female Employees' Organizational Commitment. **Multidisciplinary Journal of Gender Studies**, [S. l.], v. 7, n. 1, p. 1556-1578, jun. 2018. <http://dx.doi.org/10.4471/generos.2018.3052>.

PAGE, Matthew J; MCKENZIE, Joanne e; BOSSUYT, Patrick M; BOUTRON, Isabelle; HOFFMANN, Tammy C; MULROW, Cynthia D; SHAMSEER, Larissa; TETZLAFF, Jennifer M; A AKL, Elie; BRENNAN, Sue e... The PRISMA 2020 statement: an updated guideline for reporting systematic reviews. **Bmj**, [S.l.], v. 372, n. 71, p. 1-9, 29 mar. 2021. BMJ. <http://dx.doi.org/10.1136/bmj.n71>.

SAIZ, Carla Segovia; VOZMEDIANO, Erica Briones; MATEOS, Jose Tomás; MARÍA, Esther González; SÁNCHEZ, Montserrat Gea. El techo de cristal de las mujeres investigadoras en ciencias de la salud en España. **Feminismo/S**, [S. l.], n. 42, p. 385-412, 10 jul. 2023. Universidad de Alicante Servicio de Publicaciones. <http://dx.doi.org/10.14198/fem.2023.42.14>.

SOUZA, Daniela Lima; CAVALCANTE, Maria Waldilene Sousa; GOMES FILHO, Antoniel dos Santos. Os desafios das mulheres em cargos de liderança nas organizações: uma revisão de literatura (2016-2021). **Revista Brasileira de Administração Científica**, [S. l.], v. 12, n. 3, p. 406-420, 29 jun. 2021. Companhia Brasileira de Produção Científica. <http://dx.doi.org/10.6008/cbpc2179-684x.2021.003.0030>.

YU, Helen H.; RAUHAUS, Beth M. All Boys Club or Gender Differences? Male Officers Perception of Female Officers' Workplace Experiences in Federal Law Enforcement. **International Journal of Public Administration**, [S. l.], v. 42, n. 12, p. 1010-1019, 11 fev. 2019. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/01900692.2019.1573372>.

ZHANG, Changzheng; BASHA, Damto. Women as leaders: the glass ceiling effect on women's leadership success in public bureaucracies. **Gender in Management: An International Journal**, [S.l.], v. 38, n. 4, p. 489-503, 21 mar. 2023. Emerald. <http://dx.doi.org/10.1108/gm-09-2021-0283>.

Paula Karina Rosa Luz

 <https://orcid.org/0009-0008-5642-7288>
Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Engenharia, Mídia e Gestão do Conhecimento pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

paulakarina31@gmail.com

Daniela Vogel <https://orcid.org/0009-0005-8363-8433>

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Engenharia, Mídia e Gestão do Conhecimento pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

danielavogel@gmail.com

Solange Maria da Silva <https://orcid.org/0000-0002-1925-1366>

Doutora em Engenharia de Produção e Sistemas. Professora Associado do Departamento de Ciências da Administração (CAD), da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

solange.silva@ufsc.br

Cristiano José Castro de Almeida Cunha <https://orcid.org/000-0002-8459-6045>

Doutor em Economia e Ciências Sociais pela RWTH Aachen (Alemanha). Professor na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

cristiano.cunha@ufsc.br

Ana Maria Bencciveni Franzoni <https://orcid.org/0000-0002-8744-256X>

Doutora em Geociências e Meio Ambiente pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP). Professora na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

ana.franzoni@ufsc.br

Marcelo Macedo <https://orcid.org/0000-0003-4154-9318>

Doutor em Engenharia, gestão e Mídia do Conhecimento pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

marcelo.macedo@ufsc.br

BLACK WOMEN'S POLITICAL REPRESENTATION: INTERSECTIONS AND CHALLENGES IN THE EXECUTIVE BRANCH OF MINAS GERAIS (BRAZIL)

Julye Beserra

Secretaria de Administração (SAD), Recife – PE, Brasil

This case study employs an intersectional lens to find the mechanisms influencing black women's experiences regarding leadership positions in the executive branch of Minas Gerais. It was employed a qualitative analysis by conducting ten interviews with black women, who either formerly held or occupied leadership roles in the executive branch when interviewed. Additionally, this study is framed within the scholarship on political representation, which explores the presence of minority groups in the political sphere, connecting their participation with policy outcomes. The central argument is that these women's identity as black female leaders results in their unique political experiences and places them in specific roles in securing political representation for this group. Several mechanisms emerged: racial identity, misogynoir, family, personality traits and the presence of critical allies. This indicates that black women's political reality is unique, considering they suffer from combined oppressions and that misogynoir affects only this group. Lastly, this research adds to the existing scholarship by addressing not only this group's barriers but also mechanisms enabling this group to tackle oppression and achieve leadership positions.

Keywords: political representation; black women; executive branch; Brazil; intersectionality.

REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DE MULHERES NEGRAS: AS INTERSECCIONALIDADES E SEUS DESAFIOS NO PODER EXECUTIVO DE MINAS GERAIS (BRASIL)

Este estudo de caso utiliza a metodologia interseccional para encontrar os mecanismos que influenciam a experiência de mulheres negras em cargos de liderança no poder executivo de Minas Gerais. Foi realizada análise qualitativa, entrevistando dez mulheres negras, que ocuparam previamente ou estavam em cargos de liderança no poder executivo no momento da entrevista. Ademais, este estudo enquadra-se no campo da representação política, o qual explora a presença de grupos minoritários na esfera política, conectando sua presença aos resultados das políticas. O argumento central é que a identidade dessas líderes negras resulta em experiências políticas únicas e as coloca em papéis específicos na garantia da representação política desse grupo. Vários mecanismos foram encontrados: identidade racial, misoginia, família, personalidade e a presença de aliados críticos. Isso indica que a realidade política das mulheres negras é única, considerando que sofrem opressões combinadas afetas apenas a esse grupo. Por fim, esta pesquisa contribui para a literatura existente ao abordar não apenas as barreiras, mas também os mecanismos que permitem a este grupo enfrentar a opressão e alcançar posições de liderança.

Palavras-chave: representação política; mulheres negras; Poder Executivo; Brasil; interseccionalidade.

LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE MUJERES NEGRAS: INTERSECCIONALIDADES Y DESAFÍOS EN EL PODER EJECUTIVO DE MINAS GERAIS (BRASIL)

Este estudio de caso utiliza la metodología interseccional para encontrar los mecanismos que influyen en la experiencia de mujeres negras en cargos de liderazgo en el poder ejecutivo de Minas Gerais. Se realizó un análisis cualitativo, entrevistando a diez mujeres negras que habían ocupado previamente o estaban en cargos de liderazgo en el poder ejecutivo en el momento de la entrevista. Además, este estudio se enmarca en el campo de la representación política, el cual explora la presencia de grupos minoritarios en la esfera política, conectando su presencia a los resultados de las políticas. El argumento central es que la identidad de estas líderes negras resulta en experiencias políticas únicas y las coloca en roles específicos en la garantía de la representación política de este grupo. Se encontraron varios mecanismos: identidad racial, misoginia, familia, personalidad y la presencia de aliados críticos. Esto indica que la realidad política de las mujeres negras es única, considerando que sufren opresiones combinadas que afectan solo a este grupo. Finalmente, esta investigación contribuye a la literatura existente al abordar no solo las barreras, sino también los mecanismos que permiten a este grupo enfrentar la opresión y alcanzar posiciones de liderazgo.

Palabras clave: representación política; mujeres negras; Poder Ejecutivo; Brasil; interseccionalidad.

1. INTRODUCTION

Globally, women's access to politics is restricted either legally or structurally. While there has been progress, women still are underrepresented and far from achieving better seats at the decision-making table. Women occupy only 27% of legislative seats globally, only 23% of ministerial positions and only in 15 do women hold over 50% of seats (UN Women, 2024).

While women's political representation has gained attention lately, demonstrating the connection between the presence of female leaders and the government acting on behalf of women's interests (Celis & Childs, 2020), most studies restrict their analysis to legislative houses (Araujo et al., 2018). When studies focus on the mechanisms preventing women's political representation in executive branches, they usually research heads of states or leadership positions in national governments (Escobar-Lemmon & Taylor-Robinson, 2016). Furthermore, studies on this topic often do not consider the ways in which multiple types of identity influence an individual's access to politics; thus, most studies on political representation lack the use of intersectionality (Montoya et al., 2021).

1.1 Research puzzle

Politics have long been a men's helm in Brazil; universal suffrage was approved in 1934, yet nearly 90 years have passed without women being equally represented in the political sphere (dos Santos & Thomé, 2020). An analysis of Brazilian Lower House elected in 2022 for a four-year term shows that only 18% of elected officials are women; the Upper House is no different, women represent only 13% of politicians (TSE, 2023). Executive leaders are similar: women account for only 7% of governors and 12% of mayors (*ibid*). The country varies from the region, considering that, in Latin America, women account for 28% of the lower chambers in national legislatures on average (dos Santos & Thomé, 2020).

Additionally, Brazilian society is racially diverse, which should bring into perspective the presence of minority women in politics. While women's presence in the Brazilian political sphere is considered challenging (dos Santos & Thomé, 2020), an intersectional lens uncovers black women's precariousness to achieve political power. Even though black women represent 28% of the Brazilian population (IBGE, 2019), they occupied only 2.5% of seats in the lower house and 5% in the upper chamber in Brazil (Assis et al., 2018). Thus, the reality of groups at an intersection is neglected when studies fail to analyze multiple identities. Therefore, considering the lack of attention to black women's political reality, despite the increasing overall concern about women's political representation, this research focuses on the reasons behind black women's challenges to lead in the executive and mechanisms to tackle these issues.

The reasoning behind this case study is personal and political. As a civil servant working in the executive branch of Minas Gerais since 2015, I have witnessed black women's near-complete exclusion from leadership positions. Still, this topic cannot be reduced to personal experiences. The State government implemented a ten-year Policy Plan for Women (PPW), aiming to institutionalize gender mainstreaming (Borges et al., 2018). The policy establishes among its strategic goals the aim to achieve gender parity in leadership positions until 2028. However, in December 2020, women occupied only 30% of leadership positions.¹ Even though PPW mentions intersectionality, the racial component was neglected when establishing gender parity goals. Thus, there is a gap between policy-making, PPW's goals, and black women's reality.

Therefore, this paper explores the systematic oppression that contributes to black women's near-complete exclusion from leadership positions in the executive branch, as well as tools that positively influence this group's political success.

1.2 Research question

This research questions in which ways gender and racial oppressions affect black women's political representation in the executive branch of Minas Gerais. To reach this broader question, this paper first examines the discussion on political representation and intersectionality, framing it within this study's context. I then investigate the political sphere in Brazil and the ways in which black people, women, and black women are excluded from politics. Next, I analyze mechanisms preventing black women from being appointed to leadership positions in politics. Lastly, I consider the positive mechanisms acting to enhance their political participation.

2. THEORETICAL FRAMEWORK

2.1 Political representation

Political representation theorists aim to understand how individuals, elected or not, act upon other citizens' interests and make decisions, thus representing a specific population. There are four types of possible representation (Pitkin, 1967), nonetheless, discussion around the political representation of minorities usually engages with descriptive representation and substantive view. Descriptive representation refers to the representatives' identities, thus whose identity is present in politics. For Pitkin (1967), descriptive representation "depends on the representative's characteristics" (p. 61). This research mainly engages with the concept of descriptive representation, as black women's presence in cabinets is quite limited to engage with the idea of a substantive view.

¹ Own calculations based on the database sent by the Human Resources department of the executive branch of Minas Gerais on January 29, 2021 (Executive Branch of Minas Gerais, 2021).

Since Pitkin, other scholars have demonstrated the connection between lived experiences and political behavior, meaning identities shape the ways in which politicians represent people's interests (Celis & Childs, 2020; Childs & Lovenduski, 2013). An individual's identity influences their paths and experiences; thus, the participation of minorities in politics enables the development of real democracy, in which historically marginalized people can represent themselves.

The presence of marginalized groups, such as black women, in crucial political positions influences policy outcomes and counters stereotypes. For instance, an inclusive political sphere encourages younger women to increase their participation in politics and supports their political discussions (Wolbrecht & Campbell, 2007, as cited in Childs & Lovenduski, 2013, p. 491). Scanlon (2000) claims that stigmatization occurs when non-white and non-male individuals are deemed less valued within society and "will be judged to lack the relevant abilities and attainments" (p. 54). Therefore, it is crucial to challenge the misleading assumption that minorities, such as black women, are "unfit" for the political sphere.

Nonetheless, there are some critiques regarding the relevance of studying the mere presence of a particular minority in politics. However, women's presence enables a shift from "gendered norms of behavior" in politics (Celis & Childs, 2020, p. 29), thus, enhancing women's power. Scholars advocating for minorities to be represented are also concerned about the representatives' qualifications and abilities (Childs & Lovenduski, 2013). In sum, the presence of minorities enhances democracy, considering the interests of minority groups should be taken into account.

Furthermore, the concept of political representation is not limited to individuals who have been elected to a political role. For Childs and Lovenduski (2013, p. 501), women's political representation occurs also through "appointed government and other public bodies", which means it is not restricted to elected politicians.

Therefore, governments aiming to pursue gender equality and transform policymaking should ensure women's participation in political decisions. Thus, the study of political representation in the executive branch enables an analysis of gender gaps in politics, even when it comes to non-elected individuals.

2.2 Intersectionality

The concept of intersectionality, coined within black feminist scholarship, shows the ways in which "feminist theory and antiracist discourse" fail to explain black women's lived experiences (Crenshaw, 1989, p. 140). Crenshaw (1989) employs the analogy of an accident at an intersection to explain black women's unique lived experiences. She explains how it is usually not possible to define what caused an accident at an intersection and applies this as an analogy to the experiences of black women. Crenshaw argues that this group's experiences cannot be entirely described

within gender studies theories nor critical race theory; black women are subject to the combined effects of racism and misogyny.

Feminist scholars have broadened the term's definition to go beyond race and gender interactions. Any power interaction between "categories of difference in individual lives, social practices, institutional arrangements, and cultural ideologies" has since been considered within an intersectional approach (Cho et al., 2013; Collins, 2015). Therefore, a substantial analysis should consider the impacts of intermingled relations upon an individual's identity.

Applying intersectionality as a theoretical lens is fundamental to uncovering systematic and overlaying oppressions (McCall, 2005). An intersectional lens of analysis is fundamental when researching "social relations" (McCall, 2005, p. 1773). Studies focusing on specific "social groups at neglected points of intersection," deploy an "intracategorical approach," which is fundamental to uncover multiple systems of oppression (McCall, 2005, p. 1774).

When it comes to black women's experiences, Bailey (2010) coined the term "misogynoir", labeling the specific violence towards black women, which combines misogyny and anti-blackness assumptions perpetuated in hip-hop culture. Since then, the term has been used to address the specific hatred black women are subject to when combining racist and misogynist oppressions. Therefore, isolating experiences of racism and misogyny does not correctly translate black women's experiences of subjugation. It is the combination of systems of oppression, *misogynoir*, that affects their realities. In sum, the use of intersectionality uncovers the ways in which power relations within society act upon black women's lives and result in several inequalities.

2.3 Black women in politics

Existing scholarship referring to black women in politics is mainly based on the North American context, therefore, this research engages with the main findings from the United States of America (USA) to understand the experiences of black women in Brazil. This is possible considering both countries share not only a similar past of colonization and slavery but also a similar present of racism, and sexism. Still, the Brazilian unique experience is addressed later.

When studying the perceptions of descriptive representation in the USA, Montoya et al. (2021) claim that, "the presence of historically underrepresented groups in political office" influences policy outcomes and encourages these groups in joining the political sphere (p. 2). The authors highlight the importance of conducting intersectional research to understand the ways in which "overlapping identities may vary across and within groups" (p. 3). They highlight the "minority empowerment theory of politics," which connects the presence of minorities in the political sphere and this group's "democratic engagement and participation" (p. 4). Therefore, focusing on black women's political representation is crucial to understanding this group's impact in politics.

Similarly, Lemi and Brown (2019) analyze black female candidates in the USA. For them, it is evident that voters observe women candidates' phenotypes, like skin color or hair type, in order to decide their vote (p. 260). Nonetheless, voters will perceive candidates differently according to their own ethnicity. For instance, voters will negatively perceive black women candidates' natural hair and dark skin unless the voter is also a black woman (Lemi & Brown, 2019, p. 261). The authors argue, "colorism and hair texture preferences have consequences that impact Black women's lives in meaningful ways" (Lemi & Brown, 2019, p. 263); not only for candidates but also for voters who, intentionally or not, will observe a candidate's phenotype to make a decision. Furthermore, the authors claim that "black hair and black bodies have remained a site of political contestation [...], demonstrating that wearing natural hair today is a radical expression of self-acceptance, an evolution of Black political expression" (Lemi & Brown, 2019, p. 265). Thus, the color of skin, the type of hair, and other characteristics identifying the female candidate as black influence the level of discrimination these women are subject to.

The combined racial and gender oppression is also present when it comes to gender stereotypes. While every woman suffers from it, rage issues are attributed only to black women, who are not perceived as docile in opposition to their white peers (Ashley, 2013). The "dominant culture" negatively evaluates black women's behavior as "aggressive"; however, the black community relates this behavior with "strength and survival" (Ashley, 2013, p. 29). Thus, when others label black women as aggressive, it is an evident example of the unique experiences this group is subject to, which contributes to the feeling of being unfit for politics.

2.4 Brazilian politics

2.4.1 Racial oppression

To understand black women's experiences in politics, it is fundamental to explain racial oppression in Brazilian society. Aiming to frame existing race relations in Brazil, Almeida (2019) defines racism as "a **systematic** form of discrimination based on race. It manifests through conscious or unconscious practices that culminate in disadvantages or privileges for individuals, depending on the racial group to which they belong" (p. 22, emphasis added). The systemic characteristic of racism is fundamental to understanding Brazilian society, as it describes how race shapes one's lives, privileging white people.

Nonetheless, only recently has the theoretical framework of structural racism been used to describe Brazilian reality. For many years, scholars described Brazil as a "racial democracy" (Gonzalez & Hasenbalg, 1982, p. 85) and downplayed existing racial inequalities. This fallacious theory argues that Brazilian people are a product of interracial relations, favoring a peaceful coexistence of races in the country. This concept, however, fails in its core assumption of a peaceful

coexistence of races in Brazil. The so-called 'pacific coexistence of races' was built on sexual abuse and exploitation of Indigenous and black people (Silva, 2017). The violent encounter resulted in a mix of races; thus, Brazilians represent a blend of colors, skin tones, and hair types. This mixture, however, should not be perceived as a racial paradise, firstly because of its violent roots, and secondly, because it does not stop forms of racial discrimination. Finally, scholars claim that the concept of racial democracy fails to acknowledge the ways in which race relates to existing inequalities in the country (Gonzalez & Hasenbalg, 1982). Hence, systemic racial oppression can no longer be denied in Brazil, where systems of power, intentionally or not, benefit white people.

Regarding the mix of races in the country, there are two crucial concepts: colorism and racial identity. The first, colorism, is "a type of discrimination based on skin color, in which the darker a person's skin tone, the greater their chances of suffering exclusion in society" (Silva, 2017, p. 3). Therefore, people are perceived differently according to their skin tone, regardless of their racial origin. Consequently, Silva (2017) highlights that aiming to be perceived differently, black people manipulate their hair or skin tone, blindly acknowledging white supremacy. The author argues that a lack of recognition as part of a black community results in blacks' disunion (Silva, 2017). This disunion relates to the second concept, racial identity, "a person's subjective self-identification", which may be affected by several "conflicting dimensions" (Roth, 2016, p. 1310), such as ancestry, skin color, or hair type. Additionally, the fluidity of racial identity refers to how social behavior affects a person's identity over time; thus, racial identity is a social construct.

The Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) established types of racial classification: white, indigenous, Asian-Brazilian, black, and mixed-race.² Following the critics of the black movement, even though the categories of black and mixed-race continue to exist in IBGE's research, social scientists use "the sum of census blacks and mixed-race" to analyze and understand the reality of black people in the country (Loveman et al., 2012, p. 1471). Therefore, my study encompasses women who identify themselves as **mixed-race or black**, to understand their lived experiences and if skin tone affects them differently.

2.4.2 Women in Brazilian politics

The history of women's political rights in Brazil explains the country's peculiarities in feminine political representation. Even though women obtained political rights, power dynamics favoring men's political dominance remained in place (dos Santos & Thomé, 2020, p. 8). The male dominance of cabinet formation is historical; men represented 95% of cabinet members between re-democratization in 1985 and 2003 (dos Santos & Thomé, 2020). It was only with President Rousseff's election in 2011, the first female president in Brazilian history, that women broke the 15% barrier of cabinet formation. During President Lula's (2003–2010) and Rousseff's

² In Portuguese: *branco, indígena, amarelo, preto* and *pardo*.

(2011–2016) tenures, it was evident that women's appointments were considered relevant, but they were limited by "coalitional demands" (dos Santos & Jalalzai, 2021, p. 68), confirming similar findings discussed before.

In a highly debatable process, Rousseff's government was impeached in 2016 (see dos Santos & Jalalzai, 2021). Evidence shows how gender oppression influenced this episode and created the entailing political crisis and a significant gender backlash in Brazil (dos Santos & Jalalzai, 2021). Dos Santos and Jalalzai (2021) argue this episode was an attempt at "reinforcing gendered political institutions and curbing efforts to increase women's equality in a male-dominated political system" (p. 37).

Thus, it is unsurprising to acknowledge that cabinet formations since Rousseff's fall have disregarded women's participation. President Michel Temer's initial cabinet was entirely male-dominated (dos Santos & Jalalzai, 2021).³ After criticism, Temer appointed two women, one of them for "the reestablished Human Rights Ministry" (dos Santos & Jalalzai, 2021, p. 81), proving women's relegation to care-related careers and welfare.

Gender backlash only increased in 2018, when Jair Bolsonaro was elected under the standard of traditionalist gender roles (dos Santos & Jalalzai, 2021). Bolsonaro had been a "low-level representative" at the Brazilian Lower House for 27 years prior to his presidential election (dos Santos & Jalalzai, 2021, p. 131); thus, his "controversial positions on the rights of women, LGBT, *quilombola*, and indigenous communities" have long been known in the country (Vazquez, 2019, p. 601).⁴ Unsurprisingly, Bolsonaro has only appointed two women for his initial cabinet.⁵ When asked about it, he downplayed the importance of female political representation by saying, "these [two] women here are equivalent to ten men" (dos Santos & Jalalzai, 2021, p. 58). While one could mistake this statement as an appreciation of women's work, it is a notable example of his opposition to gender equality, considering the disdain he demonstrates towards women's low political representation in his government.

In 2022, President Lula was elected for a new term, appointing 11 women as ministers, representing 29% of available positions, bringing hope that gender backlash has finally begun its decreasing in the country, however, after 8 months, Lula fired two ministers, both women.

While women's situation is undoubtedly concerning, an intersectional lens is crucial to uncover the ways in which gender and racial oppression intermingle and affect black women's political careers.

³ President Temer ruled from 2016 to 2019.

⁴ *Quilombolas* are the inhabitants of African-descent rural communities in Brazil (see Bowen, 2021).

⁵ Out of 22 positions (Dos Santos & Jalalzai, 2021)

2.4.3 Black women in Brazilian politics

Racial and gender identity shape one's access to politics; still, occupying a place within the intersections of systematic oppression, black women's situation remains nearly hidden.

As previously addressed, while black women are subject to misogyny and racism, they suffer from the combination of these systems, misogynoir. Aiming to explain this implication, Anthropologist Gonzalez (2019) claims that in Brazil, society associates a black woman with being a servant. While not wishing to diminish the importance of this profession, Gonzalez demonstrates the stereotype actively hindering black women's experiences. This group is perceived as low-skilled and, thus, naturally unsuitable for the political sphere. Therefore, black women's absence in places of political power is perceived as a consequence of their unsuitability instead of the systematic barriers preventing their success.

Those women who manage to break the barriers of gender and race oppression face countless struggles to gain and maintain political power. Gomes (2018) argues that black women are belittled in the political arena and exemplifies this claim with an episode in which a Brazilian journalist said he was surprised to see Regina Souza, a black female senator, because he thought she looked like a "*mam-of-coffee*"⁶ (Gomes, 2018, p. 50). The journalist's assumption is an evident example of the expected place of black women in Brazilian society: servitude. When black women challenge their expected place within society and join the political sphere, they face the violent racist and misogynist behavior exemplified previously.

In order to challenge the violence black women face, it is fundamental to tackle the underrepresentation of this group in institutional spaces; thus, going beyond the legislative branch. In 2018, the government of Minas Gerais established a gender mainstreaming policy. As mentioned before, PPW sets among its goals the establishment of gender parity in leadership positions by 2028 (Borges et al., 2018). While PPW sets intersectionality among its values, Minas Gerais' government does not racially stratify its employees, preventing quantitative studies on this topic. This lack of data challenges policy-making, as it is impossible to act on invisible problems.

In conclusion, while addressing political representation, scholars usually disregard the ways in which different identities shape one's lived experiences. Thus, studies focusing on black women are fundamental to show the ways in which this group's political underrepresentation occurs. Additionally, granting gender and racial diversity in the political sphere is essential to establish this group's voice within agenda setting (Silva et al., 2020).

⁶ It has been common in meetings to have somebody serving coffees. A low-paid and low-skilled job.

3. METHODOLOGY

This research takes a qualitative approach through interviews to ascertain existing mechanisms influencing black women's political success. Considering that the purpose of qualitative research is to describe a trend (Walliman, 2006), the use of interviews is fundamental to mapping the existing barriers and similarities regarding black women's experiences. Additionally, this is a case study, focusing on black women in order to uncover how racialized gendered oppression acts upon them, influencing their possibilities of achieving leadership positions within the executive branch of Minas Gerais.

For this qualitative research, we conducted ten interviews with black women. Three interviewees had formerly held leadership positions within the executive branch of Minas Gerais and seven who occupied leadership roles when interviewed. Regarding the former leaders, we considered only those who had held leadership positions between 2015 and March 2021. This period encompassed two terms of office, which enabled us to understand the current mechanisms acting upon this group's issues. The interviews took place in the first half of April 2021 on Microsoft Teams, to maintain the safety of all during the COVID-19 pandemic.

Through the theoretical framework, we identified some common patterns for black women's political achievements, which we tested through the interviews covering six topics: personal life, race, education, career path, race or gender discrimination, and mentorship and network. Questions varied slightly between women who are currently in leadership positions and those who formerly occupied leadership positions. Additionally, semi-structuring interviews enabled me to cover other topics as the conversation flowed.

Furthermore, as a civil servant who has been working for Minas Gerais' executive branch since 2015, I employed the snowball sampling method to contact some possible interviewees and ask them to refer me to other potential sources. Aiming to ensure that diversity of experiences would be covered in my research, participants ranged from various areas within the government and diversified hierarchical positions

In the executive branch of Minas Gerais, hierarchical positions vary from the first level, Secretary of State, to the fourth level, usually director or coordinator. Interviewees' positions ranged from the second level to the fourth level.⁷

Interviewees identified themselves as *parda* (mixed-race) or black. My research uses the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) classification regarding race and color stratification, which means the category of black people encompasses those who identify as both black and mixed-race (Loveman et al., 2012). Additionally, as detailed later, skin tone is a relevant

⁷ We were referred to one woman who had occupied a first-level position within the time scope of this research; nonetheless, she was unavailable during my interview period.

characteristic to understanding lived experiences in Brazil; therefore, we identified interviewees' skin tones between light and dark. An equal number of interviewees were light- and dark-skinned. This attribution was not discussed through their interviews.

Interviews were conducted in Portuguese and recorded via Microsoft Teams, with durations ranging from 29 to 77 minutes, averaging 54 minutes. I employed *Sonix* software to assist me with transcription.⁸ Following this, I analyzed the interviews to (a) identify common themes and opinions, (b) identify within common topics those referring to my research question, (c) generate knowledge from participants' views, and (d) analyze these findings using existing literature.

In line with the ethics committee's agreement, participants expressed their agreement to recording, transcription and anonymity. Through this paper, their identities will remain confidential, and any references to them will be made using their initials. Only one interviewee did not have any employment relationship with the executive branch at the time of the interview; therefore, anonymity protects participants from any type of retaliation.

4. MULTIPLE MECHANISMS OF OPPRESSION

In order to explore the mechanisms influencing black women's political participation, this section presents the results and connects them with existing literature on the topic.

Through the ten interviews, several mechanisms intervening in this group's political participation were identified.

4.1 Racial identity

It became evident that white supremacist discourses negatively affect black women's racial identity, resulting in their sense of not belonging to the political sphere unless they attempt to be perceived as white, for instance, by straightening their hair. Second, when these women embrace their black identity and resist white supremacy, it positively affects this group's political success by tackling the biased assumption that black women do not belong to places of political power.

The interviewees demonstrated how they struggled with their racial identity over time. C.O., a light-skinned woman, claimed about her youth: "I would rather not identify as black; I would rather think I was white if I had to write it down on a questionnaire. You don't have a reference to tell you: darling, you're not white, you are black". Her example demonstrates the ways in which an individual's perceptions of race are not immutable; even though her features did not change over time, her perceptions of them changed, influencing her racial identity. Additionally, it demonstrates the crucial role of identity in representation. If every influential person looks the same, namely white, it is more likely that black women will deny their black heritage to fit in.

⁸ <https://sonix.ai/>

The sense of belonging comes when black women understand the importance of representing this group in the political sphere, acknowledging they also hold political power. Similarly, G.G. expressed her concerns with black women's representation in the executive branch, as she stated, "How many black women in leadership positions do you know? I ask this because I don't know anyone". The lack of this group's presence in leadership positions results in the feeling of not belonging to that place of political power; therefore, having representatives concerned and aware of their identity helps to enhance this group's representation. Their standpoint as black women in leadership positions allows them to recognize the importance of their identity. For instance, C.O. acknowledged the significance of this descriptive representation, claiming, "once in a while, there will be curly hair here and a darker skin tone there, and you will find the courage to be yourself. You have to resist". Labeling the acceptance of one's skin tone and type of hair as resistance demonstrates the struggle these women are subject to just by being themselves. Therefore, resisting white supremacy discourses by, for instance, not straightening curly hair, empower other women to embrace their natural hair without feeling that they do not belong.

4.2 Misogynoir

Interviewees acknowledged that Brazilian society is racist and misogynistic, which results in misogynoir, black women's unique experiences of racial and gender discrimination, and impacts this group's experiences in the political sphere. Nonetheless, discriminatory racial events were not always labeled in such a way. Still, even those who denied having experienced racial discrimination were aware of black women's lack of political representation in the executive branch. Misogynoir is the only mechanism that solely hinders this group's political careers.

Most interviewees acknowledged the existence of double standards when it comes to being a man or a woman in a leadership position. C.O. claimed that when women's work goes wrong, the pejorative tone is dominant; the same does not happen if the leader is a man. Women are subject to misogynistic episodes because most leaders are "white, middle-aged and male" (C.O.). Her statement highlights the importance of black women's political representation in tackling gender stereotypes in the political sphere. Nonetheless, even when women achieve leadership positions, gender stereotypes may continue to affect their careers. K.R. also illustrated the impact of gender discrimination when she claimed, "I decided to resign because the misogynistic political leaders at the Secretariat did not give me the authority to perform as I should". At the time of her resignation, K.R. occupied a third level position within the hierarchy in a secretariat considered a masculine domain.

In opposition to gender discrimination, part of the group was reluctant to label episodes of racism as such, and only two out of ten claimed to have had such experiences. Both are dark-skinned women with curly hair. Nonetheless, through most interviewees' statements, it is possible

to claim that their experiences of discrimination resulted from combined oppression of not only gender but also racial discrimination.

K.F., one of the two who affirmatively responded when asked about racism, shared the discriminatory episode she suffered, which perfectly exemplifies this group's unique oppression:

Once a mayor made an appointment to talk to another black woman from my team and me. When he got there, he looked shocked, so I asked him: Mr. Mayor, were you expecting two men? He replied: "No, I was expecting a tall, blond, and white woman. [...] where I come from, blacks are either working at farms or serving me coffee at the city hall." [...] I wasn't mad; it looked like he let it slip.

This shows the ways in which layers of oppression intersect and result in black women's unique oppression. The mayor would not be surprised if she were a white woman; his surprise came because a black woman was not occupying a servitude position. The clear example of racial and gender discrimination illustrates the **unique** barriers that exist for black women.

4.3 Family

There are two main factors to consider regarding family. First, the role of partners, who can act to support these women in achieving and maintaining leadership roles or can prevent them from doing so by being less supportive of their careers. The second factor is related to childcare and the gender stereotype of women as primary caregivers.

Most interviewees acknowledged that their experience as mothers differs from the father's experience, for instance:

I keep thinking: do men also feel like they have to give up their leadership positions once they became parents, or is this a feeling only women have? [...] Society expects women to be the best moms in the world as if we didn't have to work and, at the same time, wants us to work as if we weren't moms. (J.O.)

Through her example, it is evident that, for her, women experience a much more complex challenge in balancing a demanding job and childcare than men do. This struggle is again an impact of gender stereotypes.

Overall, it is evident that family impacts women's careers differently because gender stereotypes affect the ways in which women are perceived as the primary caregivers. Therefore, the cost of maternity is much higher than the cost of paternity, which hinders women's careers in the executive branch. Supportive partners, however, can tackle gender stereotypes and affect these women's careers positively.

4.4 Personality traits

First, there are common characteristics among interviewees, such as dedication and perseverance, supporting their political achievements. Second, there is a clear misogynistic component in these personality traits, as the interviewees argued that men and women, even when reacting similarly to events, are perceived differently, especially black women.

Interviewees highlighted the ways in which their identity affected their behavior in the executive, describing how a hostile environment could result in aggressive attitudes. There is an apparent correlation between anger and an attempt to resist a threatening environment (Bilodeau, 1992, as cited in Ashley, 2013). The dominant culture negatively evaluates black women's behavior as "aggressive"; however, the black community relates this behavior with "strength and survival" (Ashley, 2013, p. 29). Thus, when others label black women as aggressive, it is an evident example of the unique experiences this group is subject to, which contributes to the feeling of being unfit for politics.

4.5 Critical allies

Most interviewees endorsed the importance of having critical allies within the political sphere, such as an inspiring boss or mentor, or having the support of other women, in order to achieve and maintain political positions in the executive branch.

Personal relationships between the interviewees and their mentors was a consistent theme in the interviews. "My mentor guided me not only professionally, but also personally, he taught me what to observe, how to behave and make assertive decisions" (G.G.). Similarly, M.V. claimed that, "my mentor taught me that I had the power to change people's lives. That was really rewarding for me". In addition, K.R. declared: "my mentor was really inspiring; she had a crucial role in shaping my professional behavior". Their statements highlight the positive impact of mentorship on their careers, demonstrating the crucial role of mentors for their political success.

This connection between mentor and leadership position was also something that K.F. exemplified: "when I realized the importance of my position, I thought I couldn't handle, [...] she told me to trust myself because she knew I had potential". These examples demonstrate the ways in which a mentor's support is crucial to black women.

Still, most have never had a black woman as a leader, which they pointed out as an issue of representation. For G.G., not having a black woman as a boss feels challenging because "I have no reference of racial experience, and this would have been important for me". M.V. similarly highlighted the importance of having black women in leadership positions: "a white man, even when they are attentive to diversity, will never know what it is like to be a black woman". For her, the standpoint of black women needs to be present in the executive branch. Once more, the issue

of representation comes back, as there are so few black women in leadership positions that none of the interviewees had the opportunity to be led by one.

Furthermore, they highlighted the importance of supporting other women in the workplace and having their support as well. "I have always appointed other women to leadership positions, to foster our network and empower these women. I am very proud to see their transformation" (M.V.). The interviewees demonstrated that a women's network is fundamental for black women's political achievements. Lastly, they also highlight the ways in which they are personally attentive to political representation and, thus, appoint other women for leadership positions as well.

It is evident that black women's experiences sometimes are similar to white women and sometimes are similar to black men, which means that overall, this group lives a **unique** experience in the political sphere. While some mechanisms occur because of their racial identity and some because of their gender, most mechanisms influence these women in an exclusive way due to intersecting oppressions.

Therefore, black women's identity shapes their political paths. Firstly, there is an evident sense of not belonging to the political sphere due to their identity as black women. Secondly, these results show how gendered expectations influence this group's careers. While race and gender oppression are not exclusive to this group, their interaction is. Misogynoir exclusively hinders black women's political success.

4.6 The sense of not belonging

Black women are perceived as not belonging to the political sphere. In Brazilian society, black women are usually associated with servitude occupations (Gonzalez, 2019). This stereotype is constantly reinforced even towards black female politicians (see Gomes, 2018). Although my interviewees were dedicated professionals, they highlighted the exclusive discrimination black women are subject to when they hold leadership positions. Additionally, they showed perpetrators did not feel embarrassed when reinforcing biased assumptions. Therefore, misogynoir submits these women to a discriminatory experience in the political field, which means the cost of enduring such discrimination is very high and unique for this group.

The sense of not belonging is not exclusive to politics and it is explained by how race relations happen in Brazil. Although the structural racism framework has been more widely disseminated lately (Almeida, 2019), for many years, the fallacy of racial democracy was widespread in the country (Gonzalez & Hasenbalg, 1982). This concept disseminated the fallacious beliefs that races peacefully coexisted in the country, denying any hierarchy among races and defending the idea that inequalities derived from other oppression systems such as class. Unsurprisingly, even among highly educated women, episodes of racial discrimination were not recognized as such; instead, interviewees would use euphemisms to address racist oppressions. Interviewees' denial in

naming these episodes as racism relates to the ways in which Brazilian society naturalizes racist assumptions. These erroneous beliefs influence black women's perceptions of racial discrimination, constraining this group from labeling episodes of racism as such. Additionally, denying the label of racism to these episodes can also be perceived as an individual coping mechanism to racial oppression; still, it contributes to the general distress this group is subject to in the political field by preventing the problem, namely racism, from being seen and addressed.

Therefore, it is unsurprising to notice how this oppression affects black women's racial identity, resulting in their attempt to be perceived as white, for instance, by straightening their hair. In North American politics, all voters except black women (Lemi & Brown, 2019, p. 261) negatively perceive black women candidates' hair type and skin color. The same white supremacist concepts dominate Brazilian society, explaining why black women manipulate their hair or skin tone (Silva, 2017). Interviewees mentioned their hair type and skin color as characteristics influencing their own perceptions of racial identity. These perceptions are affected by self-identification, but also how others react to these individuals (Jenkins, 2008, as cited in Roth, 2006, p. 1311). When interviewees address the necessity to straighten their hair for a job interview or to go to work, these statements relate to the negative implications of being perceived as black and their attempts to avoid these ramifications. In addition, the racist context explains the apparent discrepancy between light-skinned and dark-skinned women concerning racial identity. Some interviewees use the term "*parda*"⁹ when referring to their race. Scholars indicate a correlation between the use of this term and an attempt to deny their black heritage (Loveman et al., 2012). The fact that these women try not to be perceived as black is unsurprising, considering there is systematic racial oppression that praises a white aesthetic (Silva, 2017). Thus, existing stereotypes discourage black people from embracing their black identity.

4.7 Gender stereotypes

While black women certainly endure particular conditions because of overlapping systems of oppression, this research confirmed male-centered behavior and expectations within the political field hinder this group's political achievements. The political sphere has long been male-dominated and -centered (Escobar-Lemmon & Taylor-Robinson, 2016), resulting in gendered rules of behavior in the political sphere (Celis & Childs, 2020). Episodes of gender discrimination, such as setting double standards for women's and men's work, are internalized and reproduced in politics.

Scholars have demonstrated the ways in which politicians reproduce gender stereotypes by appointing women to female-dominated fields and avoiding their presence in what are considered male-dominated spheres (Escobar-Lemmon & Taylor-Robinson, 2016; dos Santos & Jalalzai,

⁹ In English: mixed-race.

2021). This research showed similar results, as interviewees pointed to a clear difference between leading so-called feminine and masculine domains. While feminine domains might create a safe space for black women's leadership, these gender barriers also prevent women from managing non-stereotypical fields, or if they do, they might reproduce behavior deemed "masculine" in order to fit in.

Furthermore, there is a clear struggle in maintaining their political position alongside their role within the family. Society compels women to act as primary caregivers at home, impacting their ability to combine political careers and family care (Jensen, 2008). Most women carry the burden of childcare, struggling to conquer and maintain leadership positions once they become mothers; in opposition, their male partners do not experience the same impacts. Aware of that, interviewees without children highlighted how motherhood is perceived as a liability for women in the executive branch.

Throughout this research, it became evident that black women experience, in a unique way, barriers to achieving and maintaining leadership positions in the executive branch. Still, understanding how this group overcame such hurdles is fundamental in tackling issues of black women's underrepresentation.

4.8 Mechanisms to tackle black women's oppression

The strategies to tackle black women's oppression are related to role models and personal allies.

4.8.1 Role models

The presence of black women in positions of political power within the executive branch was deemed essential to tackling the sense of not belonging. There is a connection between minority groups' political representation and encouraging others within that group to join the political sphere and help tackle stigmatization (Childs & Lovenduski, 2013; Montoya et al., 2021). Scholars have also shown the ways in which wearing natural afro hair affects black women's careers in the political field (Lemi & Brown, 2019). Thus, when black women tackle the stereotyped vision, it contributes to the group's political success. Interviewees described their struggles to fit in and, later on, how they found "the courage to be [themselves]". There is a powerful connection between a sense of belonging and seeing look-alikes in positions of political power. As more black women join a "radical expression of self-acceptance" by proudly wearing their natural hair (Lemi & Brown, 2019, p. 265), they are able to influence others to do the same; thus tackling stereotypes of success, namely, the assumptions that only by whitening their features would black women be able to succeed. Therefore, the presence of black female leaders encourages debates on existing stereotypes and helps to tackle biased assumptions.

4.8.2 Personal allies

Family members, mentors, and other personal allies encouraged these women to join the political sphere. Partners have a fundamental role in tackling gender stereotypes and assumptions by supporting these women's dedication to their careers. While marriage is not associated with women's political success, to politically succeed after marriage, women need a partner who does not expect them to conform to gender stereotypes (Jensen, 2008). My research indicates this is sometimes a controversial topic, as partners deemed supportive also demonstrated a reinforcement of gender stereotypes. Although these partners might slip back into gendered expectations, it seems their overall behavior is supportive, which influences women's political success.

Similar to the role of partners, having critical allies in the political sphere can contribute to these women's political success. Research on women's journey to achieve political success has uncovered the connection between political mentors and women's accomplishments (dos Santos & Jalalzai, 2021; Jensen, 2008). Although these studies focus on female heads of state, this research indicates that even among less valued posts within the executive, the presence of a mentor positively influences women's possibilities of political success. These are not "role models" because none of my interviewees has ever had a black woman as a mentor. Therefore, further investigation could address the impact on black women's careers of having a black female boss or mentor.

Interviewees also highlighted the importance of having a women's network of solidarity in the workplace, which demonstrates the importance of nurturing female alliances to succeed in the political sphere. Women's networks assure black women are connected and able to reach leadership positions when there is an opening.

5. CONCLUSION

This paper uncovered the systematic oppression behind black women's near-complete exclusion from leadership positions in the executive branch, as well as the means to positively influence this group's political success.

The results of this research show that black women's political achievements or lack thereof were associated with series of specific mechanisms of exclusion or inclusion. These were: (1) **racial identity**, in which their unique identity as black female leaders results in the sense of not belonging to the political sphere; at the same time, when these leaders confront the biased assumptions by embracing their racial identity, this mechanism has the power to foster this group's political achievements by demonstrating their crucial role in politics. (2) **Misogynoir**, in which black women face the overlapping consequences of gender and race discrimination. While women generally face discrimination in politics, black women's burdens are particular to this group's reality, as they are the ones facing the burden of being associated with servitude

occupations. (3) **Family**, in which the gender stereotype of women as main caregivers hinders their possibilities of political success, while the support of partners can tackle this assumption, removing this barrier. (4) **Personality traits**, in which specific characteristics such as resilience and dedication were deemed fundamental for political success, still, the white male-dominated atmosphere negatively affects the overall perceptions of black women's characteristics. (5) **The presence of critical allies**, which encompasses the positive impact of an inspiring boss or mentor as well as the presence of a female network of support for black women's political success.

While black women face an evident struggle to achieve and maintain leadership positions, mainly because of misogyny, racism, and their interactions, this study also presents how mechanisms can tackle black women's oppression. There are main findings: (1) importance of role models to tackle the sense of not belonging and (2) personal allies to help the group endure the distress they face in the political sphere.

Furthermore, this intersectional approach enabled us to demonstrate systems of oppression and their interactions acting upon black women's reality. The interactions of race and gender resulted in black women's stereotype as 'servant', entailing episodes of discrimination and a sense of not belonging in politics. These systems also impact how their personality traits were perceived, for instance, when they were deemed aggressive. This combined oppression has also prevented this group from having a black female leader as a mentor, restraining their experiences to white leaders and contributing to the sense of not belonging.

While black women's realities portrayed in this research may resonate with the experiences of this group worldwide, there are crucial points adding to the scholarship on this topic: (1) unlike the North American and European reality, black people are a numerical majority in Brazil; (2) the country's unique racial relations, based on claims of racial democracy. The combination of such characteristics produces a unique environment in which racist structures discriminate against the majority of the country, while at the same time, these same rules attempt to deny the existence of a racial struggle. Therefore, this research contributes by addressing the specific context of racism in Brazil combined with the oppression that only black women are subject to. Furthermore, by analyzing leadership in the executive, it becomes evident how leadership positions in this domain are connected to political power and, thus, need to be inclusive of minority groups.

The main limitation for this study is the generalizability of the findings. This selection may not fully represent black women's diversity of age, region, education, sexual orientation, class and occupation. Additionally, this may restrict the depth of analysis and the ability to identify broader patterns. Therefore, further research could focus on: (1) Expanding the number of interviewees; (2) the ways in which class, gender, and race influence black women in politics, and (3) other executive branches, so we could compare results to understand the limitations of this study.

Thus, this research represents a unique analysis of the mechanisms behind black women's underrepresentation in the executive branch of Minas Gerais. There is no denying that having black women in leadership positions is crucial to tackling biased assumptions and influence policymaking. Thus, policies should apply intersectionality instead of only listing it as a value.

REFERENCES

- Almeida, S. (2019). *Structural racism [Racismo estrutural]*. [electronic resource]. Pólen; Sueli Carneiro.
- Ashley, W. (2013). The angry black woman: the impact of pejorative stereotypes on psychotherapy with black women. *Social Work in Public Health*, 29(1), 27–34. <https://doi.org/10.1080/19371918.2011.619449>
- Assis, C., Ferrari, M. & Leão, N. (2018). *Lower House will be less occupied by white men and more by white, and black women, and the first indigenour woman in 2019 [Câmara dos Deputados terá menos homens brancos e mais mulheres brancas, negras e 1a indígena em 2019]*. Gênero e Número. October <<https://www.generonumero.media/reportagens/camara-dos-deputados-tera-mais-mulheres-brancas-negras-e-indigena-e-menos-homens-brancos-em-2019/>>.
- Bailey, M. (2010). *They aren't talking about me [Blog post]*. The Crunk Feminist Collective. March 14. <<https://www.crunkfeministcollective.com/2010/03/14/they-arent-talking-about-me/>>.
- Borges, L. A., Salej, A. P. & Dias, E. (Eds.). (2018). Ten-year Policy Plan for Women (PPW) [Plano Decenal de Políticas para Mulheres]. UEMG. <<https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/03/Plano-Decenal-de-Pol%C3%ADticas-para-as-Mulheres-2018-SPMMG.pdf>>.
- Bowen, M. (2021). *For land and liberty: black struggles in rural Brazil* (Cambridge Studies on the African Diaspora). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/9781108935968
- Celis, K. & Childs, S. (2020). *Designing for feminist democratic representation*. Oxford University Press. <<https://doi.org/10.1093/oso/9780190087722.003.0005>>
- Childs, S & Lovenduski, J. (2013). Political representation. In Waylen, G., Celis, K., Kantola, J. & Weldon, L. (Eds.). *The Oxford handbook of gender and politics* (p. 489–513). New York: Oxford University Press. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199751457.001.0001
- Cho, S., Crenshaw, K., & McCall, L. (2013). Toward a field of intersectionality studies: theory, applications, and praxis. *Signs*, 38(4), 785–810. doi:10.1086/669608
- Collins, P. H. (2015). Intersectionality's definitional dilemmas. *Annual Review of Sociology*, 41(1), 1–20. <<https://doi.org/10.1146/annurev-soc-073014-112142>>
- Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the intersection of race and sex: a black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. *The University of Chicago Legal Forum*, 1989(1), 139–167.
- dos Santos, P. A. G., & Jalalzai, F. (2021). *Women's empowerment and disempowerment in Brazil: the rise and fall of President Dilma Rousseff*. Temple University Press.

dos Santos, P., & Thomé, D. (2020). Women and political power in Brazil. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. <<https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-1744>>.

Escobar-Lemmon, M. C., & Taylor-Robinson, M. M. (2016). *Women in presidential cabinets: power players or abundant tokens? [electronic resource]*. Oxford University Press. DOI:10.1093/acprof:oso/9780190491420.001.0001

Executive Branch of Minas Gerais. (2021). Reata_Base_de_dados_1480.01.00002722021_0 [Database sent to the researcher by the human resources department regarding the sex categorization of its employees]. Sent on January 29, 2021.

Gomes, R. C. de A. (2018). From “Mam’-of-Coffee” to parlamentar: the sub-representation of black women and political reform. *Revista Sociais e Humanas*, 31(1), 49–80. <https://www.researchgate.net/publication/333388120_DE_TIA-DO-CAFE_A_PARLAMENTAR_A_SUB-REPRESENTACAO_DAS_MULHERES_NEGRAS_E_A_REFORMA_POLITICA>

Gonzalez, L. (2019). Racismo e sexism na cultura brasileira [Racism and sexism in Brazilian culture]. In H. B. de Hollanda (Ed.), *Pensamento Feminista Brasileiro: formação e contexto [Brazilian Feminist Thought: Formation and context]* (p. 237–256). Bazar do tempo.

Gonzalez, L., & Hasenbalg, C. (1982). Relations between black and white people in Brazil [Relações entre negros e brancos no Brasil]. In *Lugar de Negro* [A Place for Black].

IBGE. (2019). *National Household Sample Continuous Survey – (PNAD)* [Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua]. <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/17270-pnad-continua.html?edicao=27258&t=resultados>>.

Jensen, J. (2008). *Women political leaders: breaking the highest glass ceiling*. Palgrave Macmillan US. <https://doi.org/10.1057/9780230616851>

Lemi, D. C., & Brown, N. E. (2019). Melanin and curls: evaluation of black women candidates. *The Journal of Race, Ethnicity & Politics*, 4(2), 259–296. <https://doi.org/10.1017/rep.2019.18>

Loveman, M., Muniz, J. O., & Bailey, S. R. (2012). Brazil in black and white? Race categories, the census, and the study of inequality. *Ethnic and Racial Studies*, 35(8), 1466–1483. <https://doi.org/10.1080/01419870.2011.607503>

McCall, L. (2005). The complexity of intersectionality. *Signs*, 30(3), 1771–1800. doi:10.1086/426800

Montoya, C. M., Bejarano, C., Brown, N. E., & Gershon, S. A. (2021). The intersectional dynamics of descriptive representation. *Politics & Gender*, 17(1), 1–30. doi: 10.1017/S1743923X20000744

Pitkin, H. F. (1967). *The concept of representation*. Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press.

Roth, W. D. (2016). The multiple dimensions of race. *Ethnic and Racial Studies*, 39(8), 1310–1338. <https://doi.org/10.1080/01419870.2016.1140793>

Scanlon, T. (2000). The variety of objections to inequality. In: Clayton, M. and A. Williams (Eds.). *The Ideal of Equality* (p. 41–59). New York: Palgrave.

Silva, O. H. F., Caetano, R. S. O., & Nanô, J. P. L. (2020). Black girls and politics: combating racism and supporting their participation in public spaces. *Cadernos Pagu* (58), 1–24. <https://doi.org/10.1590/18094449202000580011>

Silva, T. (2017). Colorism and its discriminatory historical basis [O colorismo e suas bases históricas discriminatórias]. *Direito UNIFACS – Debate Virtual*, (201), 1–20. <<https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/4760>>.

TSE. (2023). Mulheres. *Tribunal Superior Eleitoral*. <<https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/>>.

UN Women. (2024). *Facts and figures: women's leadership and political participation*. <<https://www.unwomen.org/en/what-we-do/leadership-and-political-participation/facts-and-figures>>.

Vazquez, A. C. B. (2019). Fascism and the Tale of Aia: misogyny as a state policy [Fascismo e o Conto da Aia: a misoginia como política de Estado]. *Revista Katálysis*, 22, 597–606. <https://doi.org/10.1590/1982-02592019v22n3p597>

Walliman, N. (2006). *Social research methods*. SAGE Publications, Ltd <https://www.doi.org/10.4135/9781849209939>

Julye Beserra

 <https://orcid.org/0009-0004-2384-7076>

Master in Gender Studies from Central European University (CEU). Bachelor in Public Administration from Fundação João Pinheiro (FJP). Member of the State, Gender, and Diversity Study Group (Egedi/FJP). Participant in the Black Leadership Program at Fundação João Pinheiro (FJP) and the Women's Leadership Network in Brazil Program at Columbia University.

julyebes@gmail.com

“BUROCRACIA SEM MULHER FICA PELA METADE”: PERCURSOS INSTITUCIONAIS DE LUTA POR DIREITOS NO BRASIL PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO¹

Milena Cristina Belançon

Universidade Estadual de Maringá (UEM), Maringá – PR, Brasil

O ativismo institucional, repertório de ação política caracterizado pela atuação de militantes de movimentos sociais na burocracia estatal, foi adotado por diversos movimentos sociais no Brasil, principalmente a partir da redemocratização do país, como forma de concretização de demandas. Entre estes, parcelas de movimentos feministas também passaram a buscar vias de luta por direitos para além das instâncias tradicionais de representação e dos repertórios característicos da ação direta. Partindo da premissa que a presença de mulheres na estrutura burocrática do Estado é importante para a representatividade de gênero na administração pública, neste artigo, a partir de revisão bibliográfica, destaco resultados e momentos importantes do processo de institucionalização das demandas “de mulheres” no Brasil. Para tanto, recuperamos as teóricas feministas, principalmente aquelas que teorizaram sobre o “Feminismo de Estado”, e os estudos sobre movimentos sociais, para captar uma tentativa de linha do tempo na atuação dessas mulheres e em suas conquistas institucionais nos diferentes momentos da relação entre o Estado e movimentos sociais. Nesse sentido, destacam-se como resultados o levantamento de fatores fundamentais para o sucesso dessa incursão ao Estado, sendo eles o direcionamento político dos governos, com ênfase à esfera nacional, e as estratégias de acesso criadas pelas mulheres.

Palavras-chave: feminismo de estado; burocracia, igualdade de gênero, ativismo institucional; contexto político.

¹ Este artigo é fruto da minha pesquisa de mestrado, que teve financiamento por meio da concessão de bolsa da CAPES (Processo 88882.460494/2019-01)

“LA BUROCRACIA SIN MUJERES QUEDA POR LA MITAD”: CAMINOS INSTITUCIONALES DE LUCHA POR DERECHOS EN BRASIL DESPUÉS DE LA REDEMOCRATIZACIÓN

El activismo institucional, un repertorio de acción política caracterizado por las acciones de activistas de movimientos sociales en la burocracia estatal, fue adoptado por varios movimientos sociales en Brasil, principalmente después de la redemocratización del país, como una forma de implementar demandas. Entre ellos, sectores de los movimientos feministas también comenzaron a buscar formas de luchar por los derechos más allá de las instancias tradicionales de representación y los repertorios característicos de la acción directa. En este artículo destaco resultados y momentos importantes en el proceso de institucionalización de las demandas de las “mujeres” en Brasil. Para ello, recuperamos teóricas feministas, especialmente aquellas que teorizaron sobre el “Feminismo de Estado”, y estudios sobre movimientos sociales, para capturar un intento de brindar una línea temporal de las acciones de estas mujeres y sus logros institucionales en diferentes momentos de la relación entre el Estado y movimientos sociales. En este sentido, algunos factores destacan como fundamentales para el éxito de esta incursión en el Estado, a saber, la dirección política de los gobiernos, con énfasis en el ámbito nacional, y las estrategias de acceso creadas por las mujeres.

Palabras clave: feminismo de estado; burocracia; igualdad de género; activismo institucional; contexto político.

“BUREAUCRACY WITHOUT WOMEN IS HALF DONE”: INSTITUTIONAL PATHS OF STRUGGLE FOR RIGHTS IN BRAZIL AFTER REDEMOCRATIZATION

Institutional activism, a repertoire of political action characterized by the actions of social movement activists in the state bureaucracy, was adopted by several social movements in Brazil, mainly after the country's redemocratization, as a way of implementing demands. Among these, portions of feminist movements also began to seek ways of fighting for rights beyond traditional instances of representation and the repertoires characteristic of direct action. In this article I highlight important results and moments in the process of institutionalizing “women’s” demands in Brazil. To this end, we recovered feminist theorists, especially those who theorized about “State Feminism”, and studies on social movements, to capture an attempt to provide a timeline of the actions of these women and their institutional achievements at different moments in the relationship between State and Social Movements. In this sense, some factors stand out as fundamental to the success of this incursion into the State, namely the political direction of governments, with emphasis on the national sphere, and the access strategies created by women.

Keywords: State feminism; bureaucracy; gender equality; institutional activism; political context.

1. INTRODUÇÃO

O movimento feminista e de mulheres possui um histórico de aproximações e distanciamentos em relação ao Estado brasileiro. Considerando a ditadura militar (1964 – 1985) como um marco de efervescência de diversos movimentos sociais, onde naquele momento o Estado representava o inimigo, por seu caráter opressor e persecutório. Com a abertura política e a experiência adquirida na luta das mulheres contra a ditadura, a inclusão da perspectiva destas no debate público tornou-se fundamental para a construção da democracia. Neste cenário de redemocratização, parcelas do movimento feminista e de mulheres aproximaram-se do Estado, ainda que no seu interior tal opção tenha sido um objeto constante de divergências e tensões devido ao risco apontado por muitas ativistas de perda da autonomia do movimento.

Cabe ressaltar que, considerando a multiplicidade e heterogeneidade dos movimentos de mulheres e feministas, tensões e divergências como a destacada para o período são naturalmente presentes ainda hoje. Neste trabalho em específico buscamos identificar e narrar aquelas parcelas do movimento que admitiram a atuação institucional como uma via de luta por direitos. Desta forma, destacamos desde já a ciência de que este não foi um caminho traçado linearmente e sem tensões, porém, o recorte do presente trabalho trata especificamente das aproximações com o Estado.

Portanto, a aproximação destas parcelas dos movimentos com o Estado se deu de várias formas, como parcerias entre Organizações não governamentais (ONGs) e poder público na execução de programas sociais, participação de movimentos organizados em Conselhos Gestores e Conferências de Políticas Públicas, e via ocupação de cargos na burocracia estatal, repertório ao qual damos atenção especial neste trabalho. Aqui, o conceito de “repertório” remete a discussão travada inicialmente por Charles Tilly (2013) e Sidney Tarrow (2009) sobre as relações entre Estado e Movimentos Sociais. Os autores analisam prioritariamente sob a chave do conflito entre tais instâncias, onde os diferentes tipos possíveis de ações dos movimentos sociais foram denominados de “repertórios”. Os “repertórios de confronto”, ou “repertório de ação coletiva”, para os autores, consistem num “conjunto limitado de rotinas que são aprendidas, compartilhadas e executadas através de um processo relativamente deliberado de escolha” por parte dos movimentos sociais (Tilly, 1992, p. 7 *apud* Tarrow, 2009, p. 51).

Abers, Serafim e Tatagiba (2014), a partir de um contexto de mudanças dessa relação entre movimentos sociais e Estado, buscaram adaptar o conceito de “repertório de ação”, cunhando “repertórios de interação”. Com este “ajuste”, as autoras chamam a atenção para os repertórios que não são necessariamente de confronto com o Estado, mas muitas vezes de cooperação e proximidade.

Se tratando do Brasil, estas incursões ao Estado foram ainda mais notáveis na esfera federal durante os governos petistas (2003 – 2016). Tal aproximação entre Estado e movimentos sociais nesse período deveu-se, entre outros, ao fato do Partido dos Trabalhadores (PT) ser composto, em grande parte, por militantes organizados em diversos movimentos sociais, inclusive o feminista. Além disso, historicamente, partidos alinhados à esquerda têm sido mais receptivos às pautas feministas (Bohn, 2010).

Nesse ponto, é importante pontuar que a partir das diferenças implicadas entre “políticas para mulheres” e “políticas feministas”, buscamos nas teorias feministas a interpretação para “políticas feministas” onde Biroli (2017), afirma que

O objeto das teorias feministas não é exatamente as mulheres, mas sim instituições, estruturas e relações de poder cotidianas nas quais aquelas são posicionadas desvantajosamente. Se não falam estritamente de mulheres, são teorias que se definem a partir de suas posições e em diálogo com as lutas de movimentos sociais organizados, o que tem implicações epistemológicas e políticas. Seu problema de fundo são os sentidos e limites da política, repensada de uma perspectiva que leva em conta a posição das mulheres, isto é, de uma perspectiva de gênero. (Biroli, 2017, p. 175)

Desse modo, consideramos de grande importância referir-se neste trabalho à atuação de movimentos feministas e de mulheres com atuação pautada no feminismo, de forma a destacar a atuação comprometida com instituições, estruturas e relações de poder cotidianas.

Seguindo este sentido encontramos guarida também nas teóricas feministas que abordaram as feministas do Estado, as quais Miriam Grossi (1998) define como parte do grupo de feministas histórias que, especialmente a partir da década de 1980, passaram a ocupar cargos no aparelho estatal — tanto na administração direta (como funcionárias públicas ou ocupantes de cargos de confiança) quanto em conselhos, secretarias e serviços voltados às mulheres. Segundo a autora, a atuação no Estado marca uma transição da militância voluntária para o trabalho remunerado, sem, no entanto, romper com a identidade feminista.

Chegamos também à bibliografia feminista internacional que utiliza o termo “*State Feminism*” para abordar as aproximações do movimento feminista com o Estado. Segundo Amy G. Mazur e Dorothy E. McBride (2008, p. 255, tradução nossa), o conceito serve para definir “ações das agências de políticas para mulheres para incluir demandas e atrizes do movimento de mulheres no Estado para produzir resultados feministas nos processos políticos, ou impacto social, ou ambos”. Para as autoras, o conceito não opera de forma dicotómica, mas por meio de um *continuum*, onde os casos podem variar desde o “extremo positivo”, de plena incorporação pelo Estado da agenda feminista, até a completa ausência dela. Dessa forma, as autoras consideram esse extremo positivo como um tipo ideal, sendo que quanto mais a burocracia do Estado está

organizada para responder às demandas da igualdade de gênero, mas esse Estado se aproxima do Feminismo de Estado.

Assumimos como referência aquela parte da bibliografia que considera que o “Feminismo de Estado” abarca o conjunto de conquistas que promovem uma mudança na visão do Estado, operando em ressignificar as relações Estado-sociedade na direção de promover ganhos para as políticas públicas com perspectivas de gênero. Desse modo, consideramos o Feminismo de Estado enquanto um conjunto de práticas, mecanismos, ações - entre elas a atuação de mulheres com pautas feministas na burocracia - que operam no sentido de mover as estruturas do Estado em direção a uma maior igualdade de gênero, atuando por dentro dele. O Estado feminista constitui o ponto de chegada de uma longa caminhada que ora avança, ora retrocede, em movimentos não lineares.

Nesse sentido, se faz necessário levar em conta aspectos importantes da história política brasileira. Layla Carvalho (2019, p. 292) aponta que “o feminismo de Estado apresenta alguns desafios para sua observação em países latino-americanos”, por conta de ser um conceito importado do Norte global, criado para dar conta de democracias consolidadas, o que não abarcaria, portanto, particularidades do nosso contexto. Dessa forma, o presente trabalho busca traçar um histórico das incursões de gênero ao Estado brasileiro levando em conta suas especificidades.

Para tanto, utilizamo-nos no presente artigo de metodologia qualitativa fundamentada em uma revisão bibliográfica em profundidade, com o objetivo de reunir, analisar criticamente e sistematizar o conhecimento já produzido sobre o tema em questão. A revisão em profundidade foi essencial para sustentar os argumentos apresentados, além de possibilitar a articulação entre conceitos e debates que atravessam o campo de estudo. Buscamos duas grandes fontes principais, uma abarcando os temas dos movimentos sociais e suas relações com o Estado e a outra especificamente dos feminismos, buscando complementação entre estas. Encontramos nos estudos sobre movimentos sociais instrumentos de análise que nos ajudam a operar com as ideias presentes no Feminismo de Estado.

Assim, o presente trabalho é constituído por três partes além desta introdução e notas conclusivas. Os três itens que compõem o desenvolvimento, tratam respectivamente: da aproximação feminista ao Estado, ocorrida após a redemocratização; em seguida, o momento de inflexão desta relação, marcada principalmente pelo impeachment de Dilma Rousseff e, por fim, a recente retomada dessa relação, a partir do início do governo Lula 3.

2. PORTAS FECHADAS, JANELAS ABERTAS: APROXIMAÇÕES FEMINISTAS AO ESTADO

Segundo Sonia Alvarez (2000, p. 387), na América Latina, as décadas de 1960 e 1970 foram marcadas pela luta contra o capitalismo implantado pelos militares, período em que a maioria dos movimentos deu as costas para o Estado e evitou a arena política convencional, até por essa ser a única alternativa no momento, uma vez que o período militar foi de forte repressão e tortura às suas organizações. A autora expõe como o movimento feminista, em particular, se constituiu em oposição ao autoritarismo que estava colocado, mas também em oposição muitas vezes às formas tradicionais de organização da esquerda, rigidamente formalizadas, provocando o despertar para a importância da luta na vida cotidiana e aos problemas das mulheres afetados aos papéis sociais de gênero e à divisão sexual do trabalho.

Tal atuação estendeu os horizontes das ativistas, fazendo-as aprender outras formas de fazer política, que extrapolavam os canais partidários. Portanto, com o fim da ditadura, em meados da década de 80, mulheres já estavam exercendo ação profissional em militância constituindo ONGs e buscando o avanço de suas pautas através de diferentes meios. Desse modo, os avanços nas pautas feministas foram acontecendo no pós-ditadura mesmo com a pequena presença feminina nas instâncias tradicionais de representação. A atuação extraparlamentar foi, portanto, uma alternativa encontrada para que as pautas feministas chegassem à agenda pública por meio dos movimentos de mulheres, das redes feministas, ONGs, Conselhos gestores, conferências temáticas etc.

Por outro lado, a autora destaca que essa institucionalização resultou em uma “absorção seletiva” dos aspectos mais palatáveis dos discursos e agendas feministas por parte do Estado e de organizações internacionais. Isso significa que apenas certas demandas feministas, aquelas que se alinhavam com os interesses e estruturas existentes, foram incorporadas às políticas públicas, enquanto outras, mais radicais ou transformadoras, não foram acatadas (Alvarez, 1998).

Na toada de institucionalização de pautas feministas, o Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM) constituiu um lócus de atuação marcante ao dar visibilidade a um conjunto de reivindicações relativas ao processo de exclusão das mulheres (Abers; Tatagiba, 2015). Jacqueline Pitanguy (2011), que foi presidente do CNDM de 1986 a 1989, relata o processo de criação do conselho, demonstrando a articulação envolvida desde o princípio, nos idos de 1985. No contexto do movimento pelas Diretas Já e pela democratização da esfera federal, a autora indica como um grupo de mulheres de todo país realizou um trabalho de articulação e *advocacy* para que o CNDM viesse a ser criado, o que, efetivamente, aconteceu em agosto de 1985, com a Lei nº 7.353 (Pitanguy, 2011, p.21).

O Conselho liderou campanhas que marcaram o período de redemocratização, dentre elas a “Constituinte sem mulher fica pela metade” – cuja qual esse artigo se remete em seu título - que tinha o propósito de ampliar a representação feminina no Congresso Constituinte (naquele momento representado por apenas 8 deputadas federais) (Schumaher, 2018, p. 66). O trabalho exaustivo e amplo do CNDM culminou na Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes, que, segundo Schuma Schumaher, também conselheira do CNDM no período, foi entregue solenemente ao Presidente do Congresso, Deputado Ulysses Guimarães, e depois, lançada em todas as Assembleias Legislativas Estaduais de maneira a evidenciar a organização articulada das mulheres e o caráter nacional de suas propostas (Schumaher, 2018, p. 67).

A Carta indicava de forma completa e abrangente as demandas das mulheres para o documento constituinte. Segundo Céli Pinto (2003), a bancada feminina, mesmo com sua heterogeneidade, apresentou 30 emendas sobre os direitos das mulheres, englobando praticamente todas as reivindicações do movimento feminista no momento. Muitas dessas pautas foram acolhidas na Constituição de 1988 (Blay; Avelar, 2017; Pinto, 2003) e operaram como instrumentos de institucionalização das políticas para mulheres. Porém, explicitou-se também a “absorção seletiva” de demandas feministas nas políticas públicas, já que a pauta dos direitos sexuais e reprodutivos, por exemplo, não foi acatada na Constituição.

Apesar da importância do CNDM nesse momento, Celi Pinto alerta para a instabilidade dessa instância, ao afirmar que,

[...] no momento da Constituinte, o CNDM teve um importante papel, mas isso não lhe garantiu a consolidação de um espaço no aparato estatal. O rápido declínio do CNDM quando os ventos políticos não lhe estavam mais favoráveis é indicativo da precariedade desse tipo de inclusão de movimentos sociais no aparato estatal. (Pinto, 2003, p. 79)

Podemos perceber, assim, o quanto mudanças conjunturais são cruciais para o alcance da institucionalização das demandas feministas num Estado em que o aparato das políticas de bem-estar e de proteção aos direitos não tem um histórico solidificado.

O contexto de abertura política trouxe ainda outras tensões ao movimento feminista. Segundo Machado (2016, n.p.), “aquele momento, a pressão e o contexto político eram favoráveis aos avanços dos direitos das mulheres, como se incluídos estivessem na conquista da democracia e do ‘progresso social’, muito embora resistências fizessem lugar”. Nesse sentido, Alvarez (2000) aponta que os anos 90 configuraram novas tendências aos movimentos feministas latino-americanos, que foram constituídas pela (1) proliferação de espaços e lugares em que feministas atuam, (2) absorção de discursos e agendas feministas por instituições dominantes (incluindo o Estado e órgãos internacionais), (3) profissionalização e especialização de setores do movimento feminista (“onguização”), (4) articulação e formação de redes e (5) transnacionalização. Tais

tendências demonstram um descentramento saudável, caracterizado pela autora como campo de ação expansivo, policêntrico e heterogêneo, mas, por outro lado, desencadearam também contradições profundas, gerando novos conflitos relacionados aos lugares, alvos e objetivos apropriados da política feminista.

Tais contradições foram tratadas, por exemplo, por Lobo (1991, p. 225 *apud* Santos, 2006, p. 418), que aponta o processo de criação dos Conselhos de mulheres como um componente que atualizou duas visões diferentes sobre o movimento: de um lado, aquela que defende que as mulheres devem ocupar novos espaços governamentais, e de outro, aquela que afirma que o espaço das feministas deveria ser exclusivamente a militância fora da estrutura estatal.

Essa disputa também é tematizada por Sonia Alvarez (2000; 2014) que recorda o fato deste ser um campo em constante luta política por hegemonia, onde há, portanto, divergências entre as feministas “autônomas” e as feministas “institucionais”, sendo as primeiras aquelas que negam qualquer tipo de institucionalização do movimento e as últimas aquelas que são abertas ao relacionamento com o Estado com o intuito de avançar pautas por esse meio, ainda que não descartem também outros tipos de repertório de ação.

A pluralidade do feminismo não se encerra nessa questão; o movimento desde sempre se constituiu de forma heterogênea e, muitas vezes, conflituosa. Na sociedade brasileira a relação entre raça e gênero é um ponto desses conflitos. Nesse sentido, segundo Cristiano Rodrigues e Marco Aurélio Prado (2010), as mulheres negras encontraram avanços em questão de inserção no sistema político-institucional através da participação junto ao CNDM. Segundo os autores, tal abertura nos espaços de participação institucional propiciou o início de um processo de consolidação de um movimento autônomo de mulheres negras. Segundo Silva e Woolf (2019), o CNDM empreendeu ações no âmbito do combate à discriminação racial, demonstrado principalmente pelo Programa Nacional da Mulher Negra, coordenado por Sueli Carneiro, a partir de 1987 no âmbito do conselho (Silva; Woolf, 2019, p. 21).

Sobre a atuação das mulheres negras no CNDM, Matos analisa a partir, principalmente de Sueli Carneiro,

Durante sua passagem pelo Conselho, Sueli e suas companheiras de luta, deram mais um passo em busca de reestabelecer uma democracia no país, sobretudo contribuindo para que esse novo processo garantisse minimamente a cidadania e os direitos negados à população negra. Na terceira edição do Jornal Mulher, lançado em novembro/dezembro de 1986, flagramos o lançamento do caderno Mulher Negra: Dossiê sobre a discriminação racial. Na reportagem é indicado que o documento tinha o objetivo servir como subsídio para os grupos de mulheres que estavam procurando elaborar propostas para a Constituinte, ação relacionada à campanha lançada pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (Matos, 2022, p. 115)

Nesse sentido, Matos (2022) relata que as reivindicações “de raça” foram identificadas na Carta das mulheres Brasileiras aos Constituintes, onde Lélia Gonzalez e Benedita da Silva faziam parte da comissão Discriminação Racial, garantindo a inserção das demandas das mulheres negras. Com isso, a autora aponta sobre como

as mulheres negras daquela época, não propuseram uma ruptura com o feminismo ao se nomearem enquanto movimento de mulheres negras. Em contrapartida, o ato de não se nomearem como feministas, servia para denunciar um ideário organizado pelo ponto de vista de mulheres brancas e de classe média, que parecia não refletir a realidade mais ampla das mulheres brasileiras. Diante do cenário, começaram a se organizar em torno da experiência da mulher negra, para alargar os horizontes das ações feministas e combater o mito da democracia racial cultivado no interior desse movimento (Matos, 2022, p.121).

Alvarez (2014) classifica esse momento como de descentramento e pluralização dos feminismos, destacando as iniquidades nas relações de poder, que a partir dali ficaram explícitas e mais agudas. Segundo a autora, a pluralização dos feminismos e o consequente surgimento de diversos “campos discursivos de ação” criaram pontos articuladores do campo feminista brasileiro, o que se transformou atualmente em um leque de expressões organizadas de mulheres, no interior do qual as feministas atuantes nos variados espaços precisam se articular para tentar estabelecer hegemonia.

Em relação à aproximação com o Estado, apesar das disputas, esse momento é visto também como de forte ativismo, descrito por Avelar e Rangel (2017) como semente que se transformou num amplo mosaico participativo/representativo (Avelar; Rangel, 2017, p. 273). Nesse mosaico, a presença de feministas se amplia na sociedade, com a criação de novas organizações, e no Estado. Nesta instância, ainda que pequena no legislativo, a representação extraparlamentar de feministas se faz presente nos Conselhos Gestores e na burocracia estatal, por exemplo. Compreende-se assim que, além de avançar pautas, essa atuação nas instâncias participativas ampliou o leque de repertórios de ação do movimento e impulsionou novas frentes de atuação extraparlamentar. Portanto, segundo Lúcia Avelar e Patrícia Rangel (2017, p. 274) “as relações de intersecção dos variados atores com o Estado expressam planos de acesso e negociação em fronteiras dinâmicas e fluidas”.

Nesse mesmo sentido, fazendo menção ao contexto mais amplo latino-americano, segundo Alvarez (2000, p. 399), a absorção de pautas feministas pelo Estado e pela ONU (Organização das Nações Unidas), ainda que de forma deficitária se deve “à eficácia de incansáveis intervenções daquele grupo crescente de feministas que ‘ocupou’, senão ‘conquistou’, espaços em uma grande quantidade de públicos dominados pelos homens em anos recentes”.

No que diz respeito ao Brasil, essa trajetória legou importantes saldos para a institucionalização de demandas feministas, resumidas no Quadro 1.

Quadro 1 – Série histórica da institucionalização das instâncias e normatizações das políticas para mulheres no Brasil

| Ano | Ação |
|-------------|---|
| 1983 | Criação do Conselho Estadual da Condição Feminina de São Paulo |
| 1985 | Criação do Conselho Nacional de Defesa da Mulher (CNDM) |
| 2002 | Criação da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher |
| 2003 | Criação da Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres (SPM) |
| 2004 | 1ª Conferência de Políticas para Mulheres (CNPM) |
| 2005 a 2007 | Vigência do I Plano Nacional de Política para Mulheres (PNPM) |
| 2006 | Criação da Lei nº 11340 (Lei Maria da Penha) |
| 2007 | 2ª CNPM |
| 2008 a 2011 | Vigência do II PNPM |
| 2011 | 3ª CNPM |
| 2013 a 2015 | Vigência do III PNPM |
| 2016 | 4ª CNPM |

Fonte: Almeida, Belançon e Chave (2019, p. 188)

É nítido que parte importante dessa trajetória de institucionalização de demandas na direção do Feminismo de Estado foi trilhada a partir da chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao governo federal, que se deu em 2003 com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva. A bibliografia aponta que o *boom* do ativismo institucional nesse período não se bastou ao movimento feminista, sendo um marco para vários movimentos sociais, que devido ao novo contexto que se desenhara puderam contar com repertórios de interação com o Estado (Brito, 2019; Cayres, 2015; Feltran, 2006; Rios, 2019).

Também, nesse sentido, Simone Bohn (2010) afirma que governos de partidos políticos ou coalizões progressistas são considerados mais conducentes tanto à implantação de uma Agência de Políticas Públicas para Mulheres (APM), quanto ao incremento de sua força institucional no interior da burocracia estatal. Isso porque partidos progressistas usualmente incorporam em sua plataforma programática questões de equidade de gênero, o que os aproxima dos objetivos dos movimentos feministas e facilita o processo de legitimação de uma agência de políticas públicas para mulheres.

Faz-se importante ressaltar que o período petista guarda também particularidades entre seus governos, como destacado por Abbers (2019), que classifica o governo Dilma (2011 - 2016) como o mais tecnocrático do período. Dessa forma, o primeiro governo petista foi bastante próximo dos movimentos sociais, contrastando com o governo Dilma, que foi “mais tecnocrático, menos influenciado pelas demandas do movimento social, com uma clara prioridade no combate à pobreza” (Abbers, 2019, p. 28).

Ainda assim, podemos notar que, no Brasil, o período dos governos petistas (2003-2016) marcou a institucionalização das políticas públicas para mulheres, na direção do Feminismo

de Estado. Esse processo deve-se à militância feminista que não sem grandes dificuldades veio ampliando a legitimidade de suas pautas no interior do PT ao longo do tempo. É importante lembrar que esse período também colheu os frutos do avanço da agenda feminista nos organismos internacionais e seus eventos, como a ONU, que tem poder para vincular governos nacionais a compromissos de políticas públicas.

Em pesquisa sobre a expansão e efetividade dos Organismos e Conselhos Gestores de políticas para mulheres nos municípios brasileiros, Almeida, Belançon e Chave (2019) apontam que a partir de 2003, com os incentivos federais, houve um crescimento quantitativo notável dessas instâncias, ainda que sua cobertura no território nacional permanecesse muito baixa.

Nesse sentido, Matos e Paradis (2014) teorizaram sobre a possibilidade de uma despatriarcalização do Estado em curso no Brasil e na América Latina, já que alguns países da região também viviam sob governos de esquerda mais permeáveis à pauta de gênero. A despatriarcalização seria uma proposta estratégica política em construção, que decorre do legado patriarcal e racista, herdado da colonização. Desse modo, o sentido despatriarcalizador seria dado por meio da efetivação dos processos de institucionalização das demandas feministas e do aprofundamento democrático.

Outras autoras, como Debora Gonzalez, apontaram os limites da atuação feminista no Estado, como no trecho a seguir, em que a autora destaca uma série de fatores importantes para o sucesso dessa estratégia.

[...] alguns fatores podem ser considerados chave para dimensionar as condições e possibilidades de incidência feminista na definição de políticas públicas para as mulheres, dentre eles: a orientação político-partidária da gestão governamental; a presença de feministas (mulheres ativistas) dentro das instituições burocráticas (secretarias, coordenadorias e outros ministérios); o grau de institucionalidade dos organismos de políticas para as mulheres (sua autonomia, recursos humanos e financeiros e possibilidades de atuação no Estado); a existência e funcionamento de comissões interministeriais ou núcleos de gênero em cada ministério; a relação entre sociedade civil e Estado (ou o nível de participação dos movimentos sociais na elaboração de políticas públicas e os canais de diálogo existentes); e, por fim, o grau de articulação, poder de pressão, negociação e força política dos movimentos sociais frente ao Estado. (Gonzalez, 2018, p. 19)

Sonia Malheiros Miguel (2019), que foi também uma ativista atuante na burocracia, tece comentários sobre as dificuldades enfrentadas pelas políticas para mulheres, indicando que este é um território de constante disputa.

[...] desde sua criação, os conselhos de direitos e os mecanismos governamentais responsáveis por políticas para as mulheres foram questionados. Em diferentes momentos dessa curta história, foi discutida sua extinção e medidas concretas foram tomadas no sentido de seu esvaziamento. (Miguel, 2019, p. 19)

Ainda assim, o período foi bastante importante para a constituição de diversas políticas, onde destacamos a promulgação da Lei 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha. Um capítulo à parte seria necessário para descrever todos os caminhos e meandros enfrentados até a promulgação da referida Lei, em 2004, com envolvimento de diversas instâncias e setores². Entretanto, é inegável a atuação da SPM nesse processo como uma importante articuladora dessa conquista. A respeito da relação entre Estado e movimento social neste contexto, Santos (2010) vê o processo de formulação e aprovação da lei como reflexo de uma articulação estreita entre o governo e os movimentos feministas e de mulheres. Ou seja, foi indispensável a participação do movimento feminista pressionando o Estado “por fora”, mas também podemos considerar singular a presença de ativistas atuando “por dentro”.

A Lei Maria da Penha é apenas um exemplo de diversos avanços implementados a nível institucional. Os Planos Nacionais de Políticas para Mulheres do período expõem o quanto o OPM Federal forneceu recursos financeiros e formativos para que as políticas para mulheres pudessem se espalhar para estados e municípios, locais onde a política pública é colocada em prática realmente.

3. JANELAS E PUNHOS CERRADOS: SAÍMOS DO ESTADO, MAS NÃO DA LUTA

A crise democrática que culminou no controverso *Impeachment* de Dilma Rousseff em 2016, demonstrou outra mudança de contexto, com o fim dos governos petistas e o advento de governos conservadores e comprometidos com a institucionalização de demandas antifeministas. Notamos o Estado fechando-se às negociações com os movimentos sociais e às pautas minimamente progressistas. Como evidência desse processo, com base em histórico traçado por Miguel (2019), elaboramos o Quadro 3, que descreve as mudanças pelas quais passou o Organismo de Política para Mulheres (OPM) em nível Federal entre 2015 e 2019, perdendo seu estatuto de importância. Mudanças que, como já apontamos, começaram ainda no governo Dilma.

Antes de analisar tais mudanças cabe retomar a importância dos OPM no cenário que estamos desenhando ao longo deste trabalho. O OPM configura-se como um organismo central de coordenação de políticas nos governos, tendo como tarefa principal dar apoio à incorporação de uma perspectiva da igualdade de gênero a todas as áreas políticas. Para tanto, carece de um aparato institucional que lhe confira legitimidade e poder, como trataremos melhor à frente. Além disso, com o histórico da institucionalização de políticas para mulheres que abordamos até aqui, como uma linha evolutiva, retomamos a ideia tratada na introdução do texto, onde descrevemos

² Cf. Santos, 2010.

o Feminismo de Estado como um conjunto de instâncias e ações, onde os OPM se configuram como componentes fundamentais.

Quadro 2 – Realocações do Organismo Federal de Políticas para as Mulheres (2015-2019)

| Ano – Presidente em exercício | Nome do órgão | Vínculo | Instrumento legal |
|-------------------------------|--|---|--|
| 2015 – Dilma Rousseff | Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres | Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos | MP nº 696, de 02 de outubro de 2015 (convertida na Lei nº 13.266, de 05 de abril de 2016). |
| 2016 – Michel Temer | Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres | Ministério da Justiça e Cidadania. | MP nº 726, de 12 de maio de 2016 (convertida na Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016). |
| 2017 – Michel Temer | Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres. | Ministério dos Direitos Humanos. | MP nº 768, de 02 de fevereiro de 2017. |
| 2017 – Michel Temer | Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres. | Secretaria de Governo da Presidência da República. | MP nº 782, de 31 de maio de 2017 (convertida na Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017). |
| 2018 – Michel Temer | Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres. | Ministério dos Direitos Humanos. | Decreto nº 9.417, de 20 de junho de 2018. |
| 2019 – Jair Bolsonaro | Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres | Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. | MP nº 870, de 1º de janeiro de 2019 (convertida na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019). |

Fonte: Miguel (2019). elaboração própria.

Segundo o Observatório de Igualdade de Gênero (OIG), os OPM podem apresentar graus variados de hierarquia. Na América Latina estes graus são medidos por um indicador qualitativo que descreve o status que os países conferem a estes organismos mediante leis, decretos e outras medidas legais. Dessa forma, podem apresentar níveis hierárquicos altos – quando possuem status de ministério ou quando a gestora da pasta tem título de ministra e plena participação no Gabinete do Presidente; médios – quando instalados como uma secretaria ligada diretamente à presidência, mas que a gestora não participa da estrutura do gabinete; ou baixos, quando são entidades dependentes de um outro ministério.

Como podemos considerar a partir do Quadro 2, desde o fim do governo Dilma não contamos com uma secretaria exclusiva para mulheres e com alta hierarquia, como quando a pasta foi criada. Outro fato importante a se notar, como mencionado por Miguel (2019), é como o status da Secretaria mudou rapidamente nos últimos anos. A autora aponta que em alguns momentos a realocação nem chegou a se concretizar e foi novamente mudada, indicando assim

a instabilidade do OPM. Além disso, relatório de auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União, aponta outros impactos dessa instabilidade:

[...] as constantes mudanças na estrutura administrativa do governo federal, agravadas desde 2016, acarretaram as seguintes implicações: a não ratificação do Plano Nacional de Política para as Mulheres (PNPM); a baixa disponibilidade de recursos financeiros e técnicos tanto para a SNPM quanto para as políticas públicas; as ausências de medidas para sistematizar práticas de gestão de riscos e implementar controles internos; a deficiência na articulação entre os órgãos setoriais e a baixa integração entre diferentes níveis de governo. (Brasil, 2019, p. 43)

Desse modo, o período dos governos petistas apresentou resultados importantes na direção da institucionalização das demandas feministas. De modo geral, podemos afirmar que houve maior diálogo entre governo e movimentos sociais, indicando uma dinâmica de porosidade do Estado, em se tratando do acesso de militantes à sua estrutura. Porém, com a crise democrática e o interrompimento do exercício de mandato da Presidenta Dilma, emergiu um novo contexto, onde faz-se necessário analisar os repertórios das ativistas feministas em relação ao Estado, uma vez que este encontra-se mais fechado às negociações novamente.

Como aponta Gonzalez (2017),

[...] a complexa conjuntura política atual do Brasil representa um momento histórico de inflexão no processo democrático nacional. O fim do Ministério de Políticas para as Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos, entre muitos outros, evidenciou a fragilidade das instituições políticas e o enfraquecimento de um projeto de abertura estatal à participação social. Com a destituição de Dilma Rousseff, o estabelecimento arbitrário de uma agenda política restritiva e marcadamente avessa à promoção da participação social tem alterado o cenário de disputas políticas revelando uma forte instabilidade institucional e a ameaça concreta de retrocessos significativos no âmbito dos direitos sociais. (Gonzalez, 2017, p. 6)

Portanto, o já aparente decaimento do Feminismo de Estado, passou por uma retração ainda maior com a eleição, em 2018, de um Presidente da República declaradamente antifeminista. Por certo, a eleição de 2018 remonta a um processo anterior de avanço da agenda conservadora na sociedade brasileira, porém, o pleito reuniu elementos que demonstram a força dessa agenda e de seu contra-ataque.

A campanha antigênero foi uma grande aliada do então candidato do PSL, Jair Bolsonaro, que “assumiu enfática e estrategicamente a cruzada contra o gênero, angariando, assim, o decisivo apoio do eleitorado evangélico (e, também, de parte do eleitorado católico)” (Melo, 2020, p. 6). Em contrapartida, um grande levante de “Mulheres contra Bolsonaro” tomou as ruas difundindo o lema-hashtag #elenão.

Apesar da grande mobilização, o resultado das urnas foi favorável a Jair Bolsonaro, iniciando assim um novo capítulo na história da relação entre feministas e Estado, a partir de uma perspectiva neoconservadora por parte do governo nacional (Mantovani; Santos; Nascimento, 2023). Neste ínterim, muito poderia ser dito, porém, nos reservamos às análises institucionais do caminho construído nas políticas para mulheres, foco deste trabalho.

Como apontado anteriormente, uma das primeiras medidas do governo Bolsonaro foi a criação do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos. Apesar do nível hierárquico alto, notamos que o próprio nome da pasta já sugere uma mudança de perspectiva, pois ao colocar a “Família” no nome da instância, associa as mulheres ao lar, à família, e aos cuidados, como forma de recolher as mulheres ao âmbito privado mais uma vez.

Além disso, a nomeação de uma pastora evangélica e conservadora como ministra da pasta reforça essa perspectiva. Se, até então, o movimento feminista havia conquistado a inserção da perspectiva de gênero num ideal de democracia a ser concretizado, o que pareceu se desenrolar após 2018 foi o que Wendy Brown (2018) chamou de período de desdemocratização. Esse fenômeno implica precisamente no esvaziamento dos fundamentos de igualdade antes perseguidos. Fundamentos que implicavam na ideia de que as políticas estatais deveriam assumir como objetivo a promoção de uma igualdade substantiva entre os gêneros, alterando visões arraigadas e instituições que obstaculizam a participação das mulheres, como uma igual, na vida em sociedade. Numa perspectiva feminista, é fundamental ressaltar que esse ideal exige que a democracia, além de nortear as regras que organizam o sistema político, também seja uma referência para as relações em sociedade, o que implica a politização de dimensões da vida privada (Phillips, 2011).

Segundo dados do Portal da Transparência, até agosto de 2019, a Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres não havia destinado nenhuma verba do orçamento previsto para manutenção ou construção de Casas da Mulher Brasileira, por exemplo. A Casa da Mulher Brasileira faz parte de um programa lançado por decreto em 2013 pela então presidenta, Dilma Rousseff (PT), com o nome de “Mulher: Viver Sem Violência”. O objetivo do programa consistia em expandir a rede de serviços voltados para as mulheres vítimas de violência e promover a integração entre eles, através de ações para além da implementação das casas, como a ampliação da central telefônica “Ligue 180” e campanhas de conscientização sobre o tema (Marques; Silva, 2017).

Por se tratar de uma política recente, e ainda não solidificada no Estado brasileiro, as demais instâncias de políticas para mulheres também foram atingidas pelas mudanças de orientação política à nível federal.

Nesse sentido, as mulheres comprometidas com causas feministas e atuantes do poder executivo subnacional passaram a adotar novos métodos para seguirem atuando. A pesquisa que originou este artigo (Belançon, 2020) traz entrevistas de gestoras que optaram por omitir

certos termos de seus projetos, preferindo o mote do “combate à violência”, por ser uma pauta que concatena interesses de forma mais fácil do que utilizar expressões que remetam ao gênero. Para Gisela Zaremburg (2016), a pauta do combate à violência de gênero pode ser ressignificada por forças conservadoras, que visam o reforço das tradicionais concepções associadas aos gêneros ao enfatizarem a necessidade de “proteger as mulheres”. Por isso, para muitas feministas brasileiras, mesmo durante os governos petistas, foi necessário vincular essa pauta ao “feminicídio”, para atribuir a ela a dimensão propriamente política de questionamento da autonomia e subalternização das mulheres diante dos homens de forma mais ampla. Em contexto de adversidade, evitar termos que remetem a essa politização, como vimos, passa a ser muitas vezes uma estratégia para a atuação no Estado.

O momento de ataque vivenciado pelos movimentos feministas foi visto por parte da bibliografia como um contramovimento, ou seja, “emergência de atores que, para reagir a ameaças aos seus interesses, decidem assumir a forma de movimentos sociais, tomando parte ativa do confronto político” (Biroli; Tatagiba; Quintela, 2024). Por conseguinte, ficou explícita a empreitada de um movimento neoconservador de mulheres, ocupando os espaços e os discursos do governo.

No que tange o entrelaçamento entre Bolsonarismo e autoritarismo, cabe ressaltar que as bases do segundo repousam na exclusão social, no enfraquecimento dos laços de solidariedade e no estado de guerra constante contra pautas que visam direitos humanos. Nesse sentido, é interessante observar o quanto o Bolsonarismo se evidenciou colocando em cena na esfera política mulheres que estão em consonância com as narrativas autoritárias. (Galetti; Carvalho, 2020)

Nesse mesmo sentido, Biroli, Tatagiba e Quintela (2024) concluem que

Em síntese, as relações estabelecidas entre Estado, movimento e contramovimento evidenciam mudanças importantes na participação societal sob o governo da extrema direita. Em vez das integrantes de movimentos e organizações feministas e das feministas acadêmicas, antes presentes na Secretaria de Políticas para Mulheres (2003-2015), as ocupantes de cargos de destaque eram ativistas ligadas a organizações cristãs indigenistas e antiaborto e/ou a grupos e partidos com essa mesma atuação no Legislativo e no Judiciário (p. 12).

Dessa forma, observa-se que a política institucional para mulheres se voltou para temas como Família Tradicional em uma perspectiva heteronormativa e binária, que mobilizou um público e uma ideologia, mas pouco realizou em se tratando de política pública de fato. Em nota técnica publicada pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos, afirma-se que

A partir de 2019, com a eleição de Jair Bolsonaro para presidente da República e a nomeação de Damares Alves para coordenar o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, observa-se uma radical mudança no conceito dessa política pública: da pluralidade e do entendimento das desigualdades que afetam as mulheres,

o PPA 2020-2023 trazia uma visão genérica sobre as mulheres, além de um explícito posicionamento contra os direitos sexuais e reprodutivos. Tais mudanças foram feitas sem participação social, ou seja, das mulheres, usuárias dos serviços públicos, beneficiárias das políticas e trabalhadoras da rede de proteção.

As alterações se fizeram sentir, também, no orçamento. Além das modificações na programação orçamentária, com perda de especificidade, o que dificulta a alocação e o controle social, o governo oscilou, em seus quatro anos de duração, entre a baixa alocação e a baixa execução dos recursos. O orçamento público é a ferramenta que torna reais as políticas públicas (INESC, 2023).

Desse modo é nítida a mudança de orientação da pasta, e também a utilização desta como uma pauta ideológica, mas vazia de atuações práticas, uma vez que sem investimento financeiro, não se faz política pública.

4. OCUPAR E RESISTIR: ESSA CASA TAMBÉM É MINHA!

Com a chegada de um novo pleito eleitoral, em 2022, notou-se uma movimentação diferente em torno da pauta de gênero. Nesse sentido, Mantovani, Santos e Nascimento (2023) em análise às campanhas eleitorais destacaram que

A pouca presença de discussões sobre desigualdades de gênero e de propostas para as mulheres mostra que, mesmo sendo 52% da população, suas agendas prioritárias não ocuparam espaços relevantes no conteúdo dos programas oficiais de televisão, embora o candidato Lula (PT) tenha abordado questões-chave para os movimentos feministas, como a criação de mais Casas da Mulher Brasileira, a equidade salarial e a criação do Ministério das Mulheres.

Nos programas de Bolsonaro, ao contrário, não identificamos propostas dirigidas diretamente às mulheres. O que reforça nosso argumento de uma campanha organizada a partir da perspectiva neoconservadora, com apologias à família heterossexual tradicional, definição de papéis sociais sustentados na ordem e na hierarquia masculina, numa visão antipluralista de sociedade, familista e de uma racionalidade abertamente neoliberal. Esse aspecto esteve presente no destaque de Bolsonaro para a entrega de títulos de terra às mulheres. A ênfase para essa política se vinculava ao mérito individual e ao “empreendedorismo” (Mantovani; Santos; Nascimento, 2023, p. 10).

Em uma campanha extremamente disputada, no dia 30 de outubro de 2022 o Partido dos Trabalhadores (PT) alcançou a maioria dos votos, inaugurando em 1 de janeiro de 2023 o governo chamado popularmente de “Lula 3”.

Mesmo antes de assumir de fato a presidência, o governo Lula já recebeu acenos do movimento feminista. Uma carta, assinada por mais de 30 articulações feministas foi endereçada ao governo de transição, em defesa de uma democracia feminista e com uma série de demandas em diversos setores (AMB, 2022).

Por parte do governo houve a nomeação de Aparecida Gonçalves para Ministra das Mulheres, dona de uma longa história de ativismo institucional feminista; possui histórico de atuação com políticas públicas para mulheres em âmbito estadual e federal, nos governos Dilma e Lula. No site oficial do Governo do Brasil é descrita como “especialista em gênero e em enfrentamento à violência contra mulheres e ativista de defesa dos direitos das mulheres há mais de 40 anos” (Brasil, 2023), além de sua atuação institucional.

O projeto “Institucionalizadas: quando os feminismos se tornam parte do Estado”, uma investigação transnacional especial do periódico feminista LatFem realizou uma entrevista com a ministra, onde esta afirma que “a agenda feminista é uma linha política de Lula da Silva” (Paixão, 2024). Segundo a ministra, o governo Lula 3 absorve a questão de gênero em grande parte de suas políticas, operando de forma interseccional.

Considerando que durante a redação deste artigo o governo Lula 3 está ainda em curso, torna-se um desafio mensurar impactos da atuação de mulheres comprometidas com a agenda feminista nas estruturas institucionais. Desse modo, levamos em conta o redirecionamento do ministério, o perfil da gestora e alguns passos dados para a retomada da agenda esquecida após 2016.

Nesse sentido, Tatagiba e Biroli (2025) realizaram entrevistas com 20 lideranças feministas, feministas negras, indígenas e trans que atuam em várias regiões do país, tendo como um dos conjuntos de questões abordava a respeito das expectativas dos movimentos em face do governo Lula 3 (2023-2026). As autoras resumem que a avaliação de um cenário mais positivo vinha da possibilidade de participar da arena estatal, com abertura de um novo contexto de oportunidades para avançar as pautas do movimento. Entretanto, as autoras apontam também para uma visão da atuação do PT percebida como ambivalente, a partir de um campo feminista em transformação, com base no aprendizado dos limites encontrados no ciclo progressista (Tatagiba; Biroli, 2025, p. 13).

Dessa forma, podemos notar que o contexto de aproximação do feminismo com o Estado não é o mesmo descrito nas demais sessões deste artigo. Os limites encontrados outrora, agora parecem ainda mais rígidos, tendo em vista a crise democrática desenrolada nos últimos ciclos políticos brasileiros.

Entre os pontos de avanço rumo ao Estado feminista, um destaque leva em conta as considerações das primeiras sessões deste artigo, sendo o comprometimento com a disseminação de organismos de políticas para mulheres pelo Brasil. Nesse sentido, em junho de 2024 foi realizado o II Fórum Nacional de Gestoras de Políticas para as Mulheres, onde mais de 250 secretárias estaduais e municipais se reuniram para discutir temas relacionados à gestão das políticas, intercâmbio de experiências, participação das mulheres nos espaços de poder e decisão e as estratégias de integração e articulação das políticas para mulheres.

Outra questão a ser pontuada, foi o anúncio de um pacote de cerca de 20 ações voltadas para as mulheres no dia 8 de março de 2024, Dia Internacional da Mulher³. As ações foram concentradas em diversas temáticas, como Enfrentamento à Violência, Espaços de Poder e Decisão, Autonomia Econômica, Empreendedorismo, Saúde e Brasil sem Misoginia.

Desse modo, ainda que de forma bastante ensaística, é possível notar que a agenda feminista voltou a integrar a realidade política do Brasil, guardadas as devidas proporções em um contexto democrático acirrado e diverso como o atual cenário brasileiro.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, buscamos traçar um panorama geral das investidas feministas ao Estado brasileiro. Nesse sentido, duas observações são cruciais. Primeiramente, a existência de certa estrutura de políticas públicas para mulheres em uma gestão governamental não garante, por si só, uma gestão feminista dessas políticas. Entretanto, a presença de tal estrutura já representa uma conquista significativa do movimento feminista em nosso contexto.

A segunda observação é que, definitivamente, as questões de gênero tornaram-se uma pauta central nas disputas políticas, especialmente a partir de 2014. Nesse cenário, destaca-se o período dos governos petistas no histórico da institucionalização das políticas para mulheres. Embora o artigo abarque também a atualidade, o que limita análises profundas, já é possível perceber os impactos significativos do contexto político em uma área ainda pouco solidificada e alvo de grandes disputas, como a área de políticas para mulheres.

Observamos esse movimento em duas direções. Uma delas refere-se à importância do contexto político nacional para a política de gênero, uma vez que ela está fortemente vinculada aos direcionamentos e financiamentos da União. O outro sentido trata do fato de que o contexto político não se limita apenas à existência ou não de políticas institucionais para mulheres, mas também à qualificação dessas políticas.

Nesse contexto, percebemos que os movimentos feministas estão aquecidos e pulverizados, utilizando diversos repertórios além do Estado. Assim, concluímos que a relação entre o Movimento Feminista e o Estado no Brasil é composta por ondas e ressacas, que ocorrem simultaneamente, dependendo das oportunidades políticas na esfera em que estão inseridas. Dessa forma, é evidente que as lutas feministas e suas conquistas são dinâmicas e diretamente influenciadas pelo cenário político vigente, demonstrando a complexidade e a importância dessa relação na busca por uma gestão pública e uma sociedade mais justa e igualitária.

Conclui-se, portanto, que a institucionalização da agenda feminista no interior do Estado brasileiro é parte fundamental do fortalecimento das políticas públicas de gênero e para a

³ <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2024/03/governo-federal-lanca-pacote-de-politicas-para-mulheres-nesta-sexta-feira-8-de-marco>

construção de uma gestão pública mais democrática e inclusiva. A presença de mulheres nas estruturas burocráticas, especialmente em cargos de liderança, não se limita à representatividade simbólica: ela é condição estratégica para que experiências, demandas e perspectivas historicamente invisibilizadas sejam consideradas nos processos decisórios. Ao integrar a agenda feminista às rotinas institucionais, amplia-se a capacidade do Estado de formular e implementar políticas que enfrentem desigualdades estruturais, promovam justiça social e garantam a efetividade dos direitos.

REFERÊNCIAS

- ABERS, Rebecca. Bureaucratic Activism: Pursuing Environmentalism Inside the Brazilian State. *Latin American Politics and Society*, v. 61, n. 2, p. 21–44, 2019.
- ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados*, v. 57, p. 325-357, 2014.
- ABERS, Rebecca; TATAGIBA, Luciana. Institutional Activism: Mobilizing for Women’s Health From Inside the Brazilian Bureaucracy. In: ROSSI, Federico M.; BÜLOW, Marisa Von (orgs.). **Social movement dynamics: new perspectives on theory and research from Latin America**. New York: Farnham, Surrey, UK; Burlington, VT, 2015.
- ALMEIDA, Carla Cecília; BELANÇON, Milena Cristina; CHAVE, Karen Laís Barbero. Institucionalização de Demandas Feministas no Brasil: uma Análise dos Organismos, Conselhos e Serviços Especializados para Mulheres nos Municípios. *Mediações: Revista de Ciências Sociais*, v. 24, n. 3, p. 184-199, 2019.
- ALVAREZ, Sonia. A ‘globalização’ dos feminismos Latino-Americanos: tendências dos anos 90 e desafios para o novo milênio. In: ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (orgs.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.
- ALVAREZ, Sonia. Feminismos latino-americanos: trajetória, desafios e perspectivas. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 6, n. 2, p. 479–515, 1998.
- ALVAREZ, Sonia. Para além da sociedade civil: reflexões sobre o campo feminista. *Cadernos Pagu*, n. 43, p. 13–56, 2014.
- ARTICULAÇÃO DE MULHERES BRASILEIRAS (AMB). **Carta do Movimento Feminista e de Mulheres 2022 – Governo de Transição**. Brasília: AMB, 2022. Disponível em: <https://ambfeminista.org.br/carta-do-movimento-feminista-e-de-mulheres-2022-governo-de-transicao/>. Acesso em: 21 abr. 2025.
- AVELAR, Lúcia; RANGEL, Patrícia. Como as mulheres se representam na política? Os casos de Argentina e Brasil. In: BLAY, Eva Alterman; AVELAR, Lúcia (orgs.). **50 anos de feminismo: Argentina, Brasil e Chile**. São Paulo: Edusp, 2017.
- BELANÇON, Milena C. **Ondas e ressacas do feminismo de Estado no Brasil: ativistas institucionais em contexto de mudança**. 2020. 75 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2020.
- BIROLI, F.; TATAGIBA, L.; QUINTELA, D. F. Reações à igualdade de gênero e ocupação do Estado no governo Bolsonaro (2019-2022). *Opinião Pública*, v. 30, p. e3013, 2024.

BIROLI, F. Teorias Feministas da Política, Empiria e Normatividade. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 102, p. 173–210, set. 2017.

BLAY, Eva A.; AVELAR, Lúcia (orgs.). **50 anos de feminismo: Argentina, Brasil e Chile**. São Paulo: Edusp, 2017.

BOHN, Simone. Feminismo estatal sob a presidência Lula: o caso da secretaria de políticas para as mulheres. **Revista Debates**, v. 4, n. 2, p. 81–106, 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2766/2019**. Plenário. Relatora: Ministra Ana Arraes. Sessão de 20/11/2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2351255%22>. Acesso em 4 de fevereiro de 2020.

BRASIL. Ministério das Mulheres. Aparecida Gonçalves — Ministra de Estado das Mulheres. Brasília: Ministério das Mulheres, [2023]. Disponível em: <https://www.gov.br/mulheres/pt-br/composicao/ministra/cida-goncalves>. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRITO, Marina. Feminismo e Estado no Brasil: experiências da militância feminista na burocracia estatal. In: MARQUES, D.; REZENDE, D.; MANO, M. K.; SARMENTO, R.; FREITAS, V. G. (orgs.). **Feminismos em Rede**. Porto Alegre - RS: Zouk, 2019.

BROWN, Wendy. Hoje em dia, somos todos democratas. **Sapere Aude**, v. 9, n. 17, p. 291–302, 2018.

CARVALHO, Layla P. de. Feminismos, movimentos de mulheres e as políticas de saúde para as mulheres. In: LAVALLE, Adrian Gurza *et al.* (orgs.). **Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2019.

CAYRES, Domitila Costa. Ativismo Institucional no coração da Secretaria - Geral da Presidência da República: A Secretaria Nacional de Articulação Social no Governo Dilma Rousseff (2011-2014). **Tese** (Doutorado em Sociologia Política) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis - SC, 2015.

FELTRAN, Gabriel. Deslocamentos - trajetórias individuais, relações entre sociedade civil e Estado no Brasil. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo (orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006.

GALETTI, C. C. H.; CARVALHO, J. M. M. **Neoconservadorismo, autoritarismo e mulheres**: Um holofote sobre a Deputada Federal Joice Hasselmann (PSL). In: 44º Encontro Anual da ANPOCS, 2020.

GONZALEZ, Débora de Fina. Participação institucional e gênero no Brasil e no Chile: Construindo espaços para a participação política das mulheres?. In: Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas, 3., São Paulo. **Anais...** 2017.

GONZALEZ, Débora de Fina. Os Mecanismos Institucionais de políticas para as Mulheres na América Latina: Arenas de/em disputas. In: Congreso de la Asociación de Estudios Latino-americanos (LASA), 36., Barcelona. **Anais...** 2018.

GROSSI, Miriam Pillar. Feministas Históricas e Novas Feministas no Brasil. **Antropologia em Primeira Mão**, v. 12, n. 2, p. 1-34, 1998.

INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos: **Análise do Orçamento de Políticas de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (de 2019 a 2023)**. (Nota Técnica). Brasília, 2023. Disponível em:

<<https://inesc.org.br/nota-tecnica-analise-do-orcamento-de-politicas-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres-de-2019-a-2023-3/>> Acesso em 20 jun. 2024.

MACHADO, Lia Zanotta. Feminismos brasileiros nas relações com o Estado. Contextos e incertezas. **Cadernos Pagu**, n. 47, 2016.

MANTOVANI, D. M.; SANTOS, R. M. dos.; NASCIMENTO, T. C. do. Estratégias neoconservadoras, gênero e família na disputa eleitoral de 2022. **Revista Estudos Feministas**, v. 31, n. 2, p. e92879, 2023.

MARQUES, Elissa E. A.; SILVA, Suylan A. M. Programa Mulher, Viver Sem Violência: Uma Análise de sua Implementação a partir da Casa da Mulher Brasileira e de Entidades Parceiras. **Estudos de Administração e Sociedade**, v. 3, n. 2, p. 32–45, 2017.

MATOS, Marlise; PARADIS, Clarisse Goulart. Desafios à despatriarcalização do Estado brasileiro. **Cadernos Pagu**, n. 43, p. 57–118, 2014.

MATOS, Milene Marques de. O feminismo é negro: Sueli Carneiro, ativismo intelectual e política para mulheres no Brasil. 2022. 161 f. **Dissertação** (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2022.

MAZUR, Amy G.; MCBRIDE, Dorothy E. State feminism. In: G. Goertz; A. Mazur (orgs.). **Politics, Gender, and Concepts: Theory and Methodology**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

MELO, F. Não é fumaça, é fogo! Cruzada antigênero e resistências feministas no Brasil. **Revista Estudos Feministas**, v. 28, n. 3, p. e72564, 2020.

MIGUEL, Sônia Malheiros. Políticas para as Mulheres: um olhar sobre o desmonte em andamento. **Revista Gênero na Amazônia**, n. 15, p. 12–32, 2019.

PAIXÃO, F. Cida Gonçalves: “hoje a agenda feminista é uma linha política de Lula da Silva”. **LatFem**, 2024. Disponível em: <<https://latfem.org/cida-goncalves-hoje-a-agenda-feminista-e-uma-linha-politica-de-lula-da-silva/>> Acesso em 21 jun. 2024

PHILLIPS, Anne. O que há de errado com a democracia liberal? **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 6, p. 339–363, 2011.

PINTO, Célio Regina Jardim. **Uma história do feminismo no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

PITANGUY, Jacqueline. Mulheres, constituinte e constituição. In: BRUSCHINI, Cristina; UNBEHAUM, Sandra (Orgs.). **Redistribuição, reconhecimento e representação: diálogos sobre igualdade de gênero**. Brasília: Ipea, p. 13–30, 2011.

RIOS, Flávia. Antirracismo, movimentos sociais e Estado (1985-2016). In: LAVALLE, Adrian Gurza *et al.* (orgs.). **Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2019.

RODRIGUES, Cristiano Santos; PRADO, Marco Aurélio Maximo. Movimento de mulheres negras: trajetória política, práticas mobilizatórias e articulações com o Estado brasileiro. **Psicologia & Sociedade**, v. 22, n. 3, p. 445–456, 2010.

SANTOS, Cecília MacDowell. Da delegacia da mulher à Lei Maria da Penha: absorção/tradução de demandas feministas pelo Estado. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 89:153-170. 2010.

SANTOS, Fabiano; SZWAKO, José. Da ruptura à reconstrução democrática no Brasil. **Saúde em Debate**, v. 40, p. 114–121, 2016.

SCHUMAHER, Schuma. O Lobby do Batom, para dar o nosso tom: a Constituição Federal e os avanços no âmbito da família e da saúde. In: 30 Anos da Carta das Mulheres aos Constituintes. Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro – EMERJ, Rio de Janeiro – RJ. **Anais...** 2018.

SILVA, Tauana Olivia Gomes; WOLFF, Cristina Scheibe. O protagonismo das mulheres negras no Conselho Estadual da Condição Feminina de São Paulo (1983-1988). **Cadernos Pagu**, n. 55, 2019, e195512. ISSN 1809-4449.

TARROW, Sidney. **O poder em movimento**: movimentos sociais e confronto político. Petrópolis: Vozes, 2009.

TATAGIBA, L.; BIROLI, F. Críticas feministas à democracia no Brasil: análises da crise e dos limites da normalidade. **Estudos Avançados**, v. 39, n. 113, p. e39113097, 2025.

TILLY, Charles. **Democracia**. Petrópolis - RJ: Vozes, 2013.

ZAREMBERG, Gisela. ¿Género versus Pueblo?: Movilización, Cooptación y Participación en Nicaragua, Venezuela, Brasil y México. **Latin American Research Review**, v. 51, n. 1, p. 84–108, 2016.

Milena Cristina Belançon

 <https://orcid.org/0000-0002-1304-9351>

Doutoranda e Mestra em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Pesquisadora do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia “Transformações da Participação, do Associativismo e do Confronto Político” (INCT Participa) e do Grupo de Pesquisa “Sociedade Civil, Instituições Políticas e Democracia” (SociDem/UEM).

milenabelancon@gmail.com

DE FORA PARA DENTRO: COMO UMA POLÍTICA PÚBLICA DE GÊNERO É APROPRIADA POR QUEM A IMPLEMENTA¹

Ana Carolina Almeida Santos Nunes

Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas (FGV – EAESP), São Paulo – SP, Brasil

A pressão de movimentos sociais foi essencial para colocar na agenda as políticas de promoção da equidade de gênero. Mas para que sejam implementadas, é importante que as novas ideias trazidas por essas políticas sejam apropriadas pelos atores responsáveis por tirá-las do papel. Esse trabalho explora como uma política pública ligada à temática de gênero é apropriada pelos atores que a implementam. Olhamos para organizações do setor de transporte público da cidade de São Paulo, responsáveis por políticas para combater diferentes formas de violência sexual. A partir de entrevistas e observação participante, analisamos como os conflitos e desafios desse processo são percebidos por quem atua nessas organizações, nas quais as discussões sobre as relações de poder entre gêneros são recentes. Por um lado, características do setor como o “isolamento técnico” e a predominância masculina em seus quadros constituem obstáculos a mudanças efetivas. Por outro, as relações de poder entre gêneros são desestabilizadas por ideias disruptivas, promovidas por movimentos feministas, que adentram essas organizações por meio da política pública implementada. Apesar dos avanços relatados, verifica-se que as mulheres ainda são responsabilizadas pelo enfrentamento ao assédio sexual e outras formas de discriminação de gênero nas organizações.

Palavras-chave: políticas de gênero; burocracia; implementação; assédio sexual.

¹ Financiamento da pesquisa: bolsa de Doutorado Sanduíche (CAPES-PRINT: 88887.580523/2020-00) e bolsa CAPES-taxa na EAESP-FGV (88887.504212/2020-00).

DESDE FUERA HACIA DENTRO: CÓMO UNA POLÍTICA PÚBLICA DE GÉNERO ES APROPIADA POR QUIENES LA IMPLEMENTAN

La presión de los movimientos sociales fue clave para poner en la agenda las políticas de promoción de la igualdad de género. Sin embargo, para que lleguen a concretarse, es importante que las nuevas ideas aportadas por estas políticas sean apropiadas por los actores involucrados en su implementación. Este estudio explora cómo una política pública vinculada a cuestiones de género es apropiada por los actores que la implementan. Nos centramos en organizaciones del sector del transporte público de la ciudad de São Paulo, responsables por políticas para enfrentar diferentes formas de violencia sexual. A partir de entrevistas y observación participante, analizamos cómo son percibidos los conflictos y desafíos de ese proceso por aquellos que trabajan en esas organizaciones, en las cuales son recientes las discusiones sobre las relaciones de poder entre los géneros. Por un lado, características del sector como el “aislamiento técnico” y el predominio de hombres en sus filas son obstáculos para cambios efectivos. Sin embargo, las relaciones de poder entre géneros se ven desestabilizadas por ideas disruptivas traídas del repertorio de los movimientos feministas a estas organizaciones por la política pública aplicada. Pese a los avances registrados, todavía se responsabiliza a las mujeres de la lucha contra el acoso sexual y otras formas de discriminación por razón de género en las organizaciones.

Palabras-clave: políticas de género; burocracia; implementación; acoso sexual.

FROM OUTSIDE IN: HOW A GENDER PUBLIC POLICY IS APPROPRIATED BY BUREAUCRATS

Pressure from social movements was key to placing policies to promote gender equality high on the agenda. However, in order to materialize them, it is important that the new ideas brought by these policies are appropriated by implementing actors. This paper explores how a public policy linked to gender issues is appropriated by the actores who implement it. We target organizations in the public transportation sector in the city of São Paulo, which are responsible for policies aiming to tackle different forms of sexual violence. Based on interviews and participant observation, we analyzed how this process conflicts and challenges are perceived by those who work in these organizations, in which discussions on gender power relations are recent. On the one hand, characteristics of the sector such as “technical isolation” and the predominance of men in its workforce hinder effective change. However, gender power relations are destabilized by disruptive ideas brought from the feminist movements’ repertoire to these organizations by the applied public policy. Despite the reported progress, women are still held accountable for addressing sexual harassment and other forms of gender discrimination within organizations.

Keywords: gender policy; bureaucracy; implementation; sexual harassment.

1. INTRODUÇÃO

As políticas de promoção da equidade de gênero avançam no Brasil graças à pressão incansável de movimentos de mulheres, que há décadas pautam a importância da ação do Estado contra todas as formas de violência e discriminação fundadas nas relações desiguais entre gêneros (Bandeira, 2014; Farah, 2004; Prá; Epping, 2012). Em que pesem os contextos político-partidários nem sempre favoráveis, é possível identificar avanços importantes na legislação e nas políticas públicas nas últimas duas décadas.

Essas novas normas visam a desconstruir a lógica patriarcal que organiza a sociedade ou enfrentar suas consequências (Rocha, 2017; Soares, 1994). Entretanto, promulgá-las não é o bastante para que seus princípios sejam cumpridos. Como a literatura sobre implementação problematiza há algumas décadas, materializar novas normas faz parte do processo político (Peters, 2014), uma vez que os atores envolvidos nesse processo podem tomar uma série de decisões que as modificam (Barrett, 2004). Assim, as ideias que formam a substância de uma política voltada para a promoção da equidade de gênero continuam sendo disputadas entre os atores envolvidos na sua implementação.

Isso acontece porque esses atores não são quadros em branco. Eles têm suas próprias visões sobre o tema da política que devem implementar, podendo concordar ou se opor diametralmente a seus pressupostos e objetivos (Lotta; Santiago, 2017). Os valores, visões e ideias desses atores também estão em constante interação com os contextos institucionais em que estão inseridos (Schmidt, 2010) – que podem ser mais ou menos abertos às transformações propostas. Levando em conta esses desafios, este artigo explora os conflitos e desafios percebidos pelos atores envolvidos na implementação de uma nova política pública, relacionada à temática de gênero.

O caso escolhido para a análise é uma política pública de enfrentamento à violência sexual no transporte público da cidade de São Paulo. Apesar de inicialmente ser voltada para a “clientela” desse serviço, essa política se desdobrou na criação de protocolos de combate ao assédio sexual dentro das organizações do setor. Esse conjunto de ações oportunizou discussões sobre como as relações de poder entre gêneros se manifestam nesse ecossistema, predominantemente masculino. Busca-se entender, assim, como essas ideias disruptivas contidas nessa política foram apropriadas por quem atua nessas organizações. Para esses atores, essas discussões não apenas eram recentes, mas também eram consideradas alheias ao seu escopo de trabalho.

Em uma sociedade patriarcal, as normas de gênero justificam diversas formas de violência (Bandeira, 2014; Oddone, 2017), incluindo o assédio sexual no ambiente de trabalho. Problematizar essas normas é intrínseco às políticas públicas de gênero (Farah; 2004; Rocha, 2017). Isso não significa, porém, que uma política pública que provoca transformações em um determinado contexto produzirá o mesmo efeito se replicada. Para traçar estratégias de multiplicação de políticas

públicas de gênero adequadas às peculiaridades de cada setor, faz-se necessário identificar os desafios nesse processo de apropriação das novas ideias por burocratas inseridos em diferentes contextos institucionais.

2. APROPRIANDO-SE DAS “NOVAS IDEIAS”

A implementação de políticas públicas foi por muito tempo tratada apenas como a execução das normas formuladas pelas elites burocráticas e políticas (Barrett, 2004; Hill; Hupe, 2003). Sob essa perspectiva, as mudanças ocorridas entre a formulação e implementação seriam “desvios” a serem corrigidos para garantir que os objetivos iniciais das políticas públicas seriam cumpridos.

Essa visão foi colocada em cheque pela perspectiva *bottom-up*, que explora as negociações políticas promovidas pelos agentes implementadores para que as políticas “saiam do papel” (Elmore, 1980; Hjern; Porter, 1981). Seu grande avanço é considerar a agência dos atores de implementação na produção das políticas públicas (Lotta; Santiago, 2017), abrindo espaço para debates importantes como o papel da burocracia de nível de rua na materialização da ação do Estado (Lipsky, 2010) e os limites da discricionariedade (Hupe, 2013).

Essa corrente evidencia como a implementação envolve uma cadeia de decisões que, de alguma maneira, transforma as políticas públicas. Pode-se interpretar esse processo a partir de um paradigma racionalista, que comprehende que as decisões humanas são baseadas em um cálculo sobre a maximização de ganhos individuais (Riker, 1996). Alternativamente, pode-se considerar que essas decisões são centradas nas subjetividades desses atores (Lotta; Santiago, 2017; Hupe, 2013), em diálogo com suas posições de poder (Peters, 2014). Assim, a implementação seria marcada pelo encontro entre diferentes visões, valores, ideias e lógicas institucionais (Béland, 2009; Gains; Clarke, 2007; Yanow, 1996).

O caso selecionado representa bem este encontro: organizações do setor de transporte público são demandadas a implementar, pela primeira vez, políticas públicas de gênero. Os atores responsáveis por essa implementação não têm referências técnicas sobre o tema da política, violência de gênero, mas identificam que ele tem sido bastante debatido pela sociedade. As políticas públicas relacionadas a essa temática, por sua vez, demarcam posicionamentos institucionalizados após muitas disputas encabeçadas por movimentos sociais (Farah, 2004; Prá; Epping, 2012; Soares, 1994). Para transformar as novas normas em práticas, os agentes de implementação têm que interpretá-las e negociar entre si as ideias contidas nessa política (Yanow, 1996; Peters, 2014; Schofield, 2004). E nesse processo, também devem considerar os contextos institucionais em que estão inseridos (Gains; Clarke, 2007; Michel; Meza; Cejudo, 2022; Majic, 2015).

Assim, quando as ideias que constituem as normas interagem com as ideias dos atores envolvidos na implementação, as políticas podem ser transformadas (Peters, 2014; Schofield, 2004). Esse poderia ser considerado um “problema” do processo de implementação, a ser solucionado,

por exemplo, com mudanças no desenho dessas políticas públicas ou melhorias organizacionais (Aucoin, 1990). Mas, uma vez que se assume a implementação como um processo contínuo de produção das políticas (Barrett, 2004), pode-se interpretar que essas transformações são necessárias para adaptá-las ao contexto institucional.

A partir de uma visão dialética sobre as ideias, considera-se que além de as políticas serem adaptadas aos contextos institucionais, as próprias instituições podem ser transformadas pelos atores, munidos das novas ideias apropriadas por eles durante o processo de implementação (Béland, 2009; Schmidt, 2010). A implementação pode ser então analisada como um processo de aprendizado dos atores sobre como operacionalizar inovações políticas (Schofield, 2004), considerando que eles atuam em ambientes cada vez mais complexos (Marques, 2013). Além disso, esses atores ao mesmo tempo transformam seus contextos institucionais e são transformados por eles (Hallett; Ventresca, 2006; Perissinotto; Stumm, 2017).

Nesse sentido, existe uma agenda emergente de pesquisa sobre a apropriação de inovações por atores políticos (Castro, 2012; Majic, 2015; Caillaud; Haas; Castro, 2020), ainda pouco explorada para discutir políticas de gênero. Uma vez que a transformação social e a disputa de valores são intrínsecas a essas políticas (Farah, 2004), o caso selecionado permite entender como essas “novas” ideias relacionadas a gênero têm sido disputadas pelos atores envolvidos na implementação.

3. O SETOR DE TRANSPORTES E A QUESTÃO DE GÊNERO

A literatura problematiza há décadas a importância da transversalidade das políticas públicas de gênero – isso é, que a superação das desigualdades de gênero seja um objetivo perseguido por ações de todos os setores do Estado (Marcondes; Diniz; Farah, 2018). Contudo, essa incorporação pode ser mais difícil em setores sem histórico de trabalho com o tema (Ferreira, 2004). Essa é uma questão já bastante apontada por acadêmicas que discutem a necessidade de políticas públicas sobre transportes, mobilidade e desenvolvimento urbano considerarem a dimensão de gênero (Guitart, 2007; Rainero, 2009; Villagrán, 2014). Elas também apontam duas características do setor que dificultariam essa mudança: a desigualdade de gênero e o “isolamento técnico”.

No mundo todo, o setor de transportes é dominado por homens – mulheres compõem menos de 20% da sua força de trabalho (Turnbull, 2013). O desequilíbrio se mantém quando olhamos especificamente o setor de transporte público na América Latina (Jaimurzina; Fernández; Pérez, 2017). Na cidade de São Paulo – caso analisado por este trabalho –, as mulheres representavam 24% do total de empregados da empresa pública que gerencia o transporte público em 2021 (Linke *et al.*, 2023).

Essa desigualdade poderia ser explicada por um dos princípios da divisão sexual do trabalho, a partir do qual as funções seriam associadas às expectativas sociais para os gêneros feminino e masculino (Hirata; Kergoat, 2008). O trabalho ligado ao domínio do cuidado e das subjetividades

estaria ligado a mulheres e o domínio da produção e da racionalidade, aos homens. Na operação do setor de transportes, por exemplo, há maior concentração de mulheres em funções de limpeza e atenção ao público, e de homens na condução de veículos e mecânica (Mejia-Dorantes, 2019). No Brasil, estima-se que apenas 2% de motoristas de ônibus urbanos e 18% de cobradores são mulheres (Linke *et al.*, 2023).

Também é possível encontrar diferenças bem marcadas nos cargos gerenciais e administrativos: elas aparecem com mais frequência em funções administrativas do que no planejamento e supervisão operacional (Duchéne, 2011). E repetindo a desigualdade encontrada na administração pública (Vaz, 2013), a presença feminina se torna mais escassa conforme se ascende em direção aos cargos mais altos das organizações (Mejia-Dorantes, 2019; Ng; Acker, 2020). Essa desigualdade corresponde ao segundo princípio da divisão sexual do trabalho, a partir do qual as funções de maior prestígio social seriam designadas ao gênero masculino (Hirata; Kerfoot, 2008), inclusive dentro da mesma área.

Além da dominância masculina na força de trabalho e em cargos estratégicos, o setor de transporte público é caracterizado por um suposto isolamento técnico, que se justificaria por estar no campo das ciências exatas e ter como missão garantir a provisão de serviços de maneira igualitária. Esse pressuposto é amplamente criticado por quem aponta que as políticas de mobilidade urbana, quando desenhadas para “sujeitos universais”, desconsideram a diversidade de experiências nos espaços públicos (Guitart, 2007; Rainero, 2009; Villagrán, 2014). Assim, ainda que se pressuponham “neutras”, essas políticas são pensadas segundo as necessidades dos próprios tomadores de decisão – em sua maioria homens, brancos, sem deficiências e sem responsabilidades pelas tarefas de cuidado (Fraszczyk; Piip, 2019; Guitart, 2007).

Com isso, políticas pretensamente universais reforçariam as desigualdades já existentes. Para enfrentar esse quadro, seria necessário não apenas incorporar uma perspectiva crítica de gênero às políticas públicas do setor de transporte público, mas também garantir maior diversidade na força de trabalho e nos espaços de tomada de decisão (Guitart, 2007; Mejia-Dorantes, 2019; Noor; Iamtrakul, 2023). Esse pleito conversa com o debate sobre representatividade burocrática, que problematiza a falta de correspondência entre as características demográficas da burocracia e da clientela das políticas públicas (Kennedy, 2014).

Tomemos como exemplo a cidade de Fortaleza, onde 58% dos usuários de transporte público são mulheres (Fortaleza, 2020). Segundo o debate proposto, questiona-se se os interesses dessas usuárias seriam mais bem atendidos caso a cidade contasse com a mesma proporção de mulheres trabalhando na provisão desse serviço, desde a ponta até os cargos de decisão. Apesar de não haver consenso sobre a conexão positiva entre representatividade burocrática e qualidade dos serviços públicos (Kennedy, 2014), no setor de transporte público ganha cada vez mais força

o argumento de que é preciso enfrentar as desigualdades de gênero para atender os interesses das usuárias (Jaimurzina; Fernández; Pérez, 2017; Mejia-Dorantes, 2019; Noor; Imatrakul, 2023).

Essa estratégia, por sua vez, tem sido cada vez mais incorporada por *players* internacionais importantes para impulsionar políticas públicas do setor, como bancos e órgãos multilaterais (Njenga; Tanzarn, 2020). No caso de São Paulo, um banco internacional financia a construção de infraestrutura de transporte público no município, mas impõe e apoia tecnicamente a incorporação de “condicionantes de gênero” ao projeto financiado. Em 2020 é instituída uma política de combate à violência sexual no transporte público, após a realização de reuniões de diálogo sobre gênero e transporte, intermediadas por consultoras patrocinadas pelo órgão financiador.

Para cumprir com seu objetivo principal, essa política abrange campanhas de estímulo a denúncias desse tipo de violência, a instituição de protocolos de atendimento às vítimas e a formação dos operadores de transporte público sobre como lidar com esses casos. O escopo da política, no entanto, foi ampliado para abranger todo o público interno das organizações de transporte público, com a instituição de treinamentos on-line sobre assédio sexual para os funcionários e a padronização dos procedimentos internos para combater esse tipo de crime. Essas ações se adiantaram à Lei Federal 14.540 (Brasil, 2023), sancionada três anos depois, que impõe a todas as organizações responsáveis pela provisão de serviços públicos, públicas ou privadas, a obrigação de criar programas internos de enfrentamento ao assédio sexual e outros crimes contra a dignidade sexual.

4. MÉTODOS

Essa análise foi construída a partir de dados coletados entre março de 2020 e dezembro de 2022. A pesquisa segue uma abordagem interpretativista (Yanow, 2006), cujo foco é identificar e problematizar as ideias disputadas no processo político, a partir da perspectiva dos atores envolvidos.

Os dados são coletados por dois métodos: entrevistas e observação participante. Não se buscou uma “verdade factual”, e sim explorar os distintos pontos de vista desses atores (Braun; Clarke, 2013), a partir de uma imersão em seus contextos, experiências e expressões (Stake, 1994). A própria autora assume sua proximidade com o campo como parte constituinte do processo de pesquisa, em consonância com a epistemologia feminista (Harding, 1991) e em oposição ao pressuposto da neutralidade na produção de conhecimento (Haraway, 1988).

Foram entrevistados os atores responsáveis pela implementação da política pública analisada, totalizando 29 pessoas. Desses, sete atuam na secretaria municipal de transporte (administração direta), oito na empresa pública municipal de gestão do transporte público (administração indireta) e 14 nas empresas concessionárias do transporte público municipal. Das 24 empresas que prestam serviço ao município, cinco participaram da pesquisa.

As entrevistas são semiestruturadas – contaram com um roteiro inicial que foi adaptado conforme as conversas se desenvolviam, permitindo o aprofundamento em questões emergentes (Aragaki *et al.*, 2014). Nas conversas, buscou-se identificar as visões das pessoas entrevistadas sobre o objeto, os objetivos e a implementação da política pública, suas percepções sobre o contexto sociopolítico e as mudanças no setor em que trabalham. A amostra de entrevistados foi formada por conveniência, seguindo a técnica “bola de neve”. Inicialmente, foram contatadas pessoas com quem a autora já tinha diálogo por atuar em movimentos de incidência política, e os demais foram indicados até que se esgotassem os atores disponíveis.

Também foram realizadas observações participantes de formações presenciais de operadores de transporte público sobre violência sexual e de gênero. Elas são promovidas pelas próprias empresas concessionárias de transporte público, de acordo com as exigências da empresa pública municipal que as contrata. A observação participante permite captar ideias e discussões sobre temas sensíveis que nem sempre são compartilhados em entrevistas individuais (May, 2004; Brigagão *et al.*, 2014). Para acompanhar essas formações, foi solicitada autorização à gerência de recursos humanos de cada empresa. A participação da pesquisadora não era anônima, uma vez que ela se apresentava aos participantes das formações no começo de cada sessão.

Todas as entrevistas foram transcritas com o apoio de softwares, enquanto os cadernos de campo foram transcritos manualmente. Nas transcrições, as informações que pudessem identificar as pessoas entrevistadas foram substituídas por pseudônimos, de forma a garantir seu anonimato. Os documentos coletados e as transcrições foram analisados com o apoio do software *MaxQDA*, no qual foram codificados de maneira indutiva, com inspiração no método *grounded* (Charmaz, 2006). A codificação inicial foi realizada de forma aberta – ou seja, buscando-se que os rumos teóricos emergissem a partir dos dados. Foram identificados 158 códigos, que foram então agrupados em categorias mais abrangentes e selecionados entre os que pareciam mais interessantes, considerando as perspectivas acumuladas a partir de leituras complementares (Braun; Clarke, 2013).

A etapa seguinte foi a codificação focada, com revisão dos códigos de cinco categorias selecionadas. No presente trabalho, apresentamos as análises identificadas na categoria “tensões de gênero”, com códigos que indicam os tensionamentos sobre as relações de gênero dentro das organizações. Além da lente interpretativa (Yanow, 2006), as análises também foram guiadas por uma perspectiva feminista, que assume as definições sobre gêneros e as relações entre eles como convenções construídas socialmente e localizadas historicamente (Scott, 2005).

As pessoas entrevistadas responderam questionários sociodemográficos, com informações sobre gênero, idade, cor e escolaridade. Do total, 65,5% das pessoas entrevistadas declaram-se mulheres. No apêndice, é possível encontrar uma consolidação dos perfis das pessoas entrevistadas. Nos trechos citados, as pessoas entrevistadas são identificadas com prefixos correspondentes às

organizações em que atuam – 1A para administração indireta, 2A para administração indireta e 2B para empresas concessionárias –, seguidos de um número de identificação e seu gênero. Também são apresentados alguns trechos dos cadernos de campo, com registros das observações participantes.

Por fim, resumimos como as funções dos atores entrevistados e observados são classificadas pela literatura. Entre as pessoas entrevistadas que atuam na administração direta (1A) e indireta (2A), há apenas um burocrata de alto escalão e os demais são considerados parte da burocracia de médio escalão (Lotta; Pires; Oliveira, 2014). Já os operadores do transporte público podem ser classificados como burocratas de nível de rua, segundo Lipsky (2010), por atuarem na entrega de um serviço público em interação direta com a população, dentro de um contexto crítico, que exige muita tomada de decisão. Esses profissionais não foram diretamente entrevistados, mas observados nas formações promovidas pelas empresas concessionárias onde trabalham. Por sua vez, quem atua em contato direto com os operadores, direcionando sua atuação com os clientes, pode ser classificado como gerente do nível da rua (Gassner; Gofe, 2018). É o caso das pessoas entrevistadas que atuam nas empresas concessionárias (2B) como instrutores das formações ou gerentes de Recursos Humanos. A análise apresentada a seguir concentra-se nas visões desses atores enquanto responsáveis pela implementação de uma política pública, considerando as características comuns das organizações em que trabalham, sejam elas públicas ou privadas.

5. ENTRE AVANÇOS E RESISTÊNCIAS

Conforme já apontado, lidar com as chamadas “questões de gênero” não era considerada uma responsabilidade das organizações do setor de transporte público. Ainda assim, os atores entrevistados já identificavam a violência sexual contra usuárias de transporte público como um problema, antes mesmo da adoção de uma política para enfrentá-lo. Quem teve papel relevante para dar visibilidade a essa questão e demandar ações do poder público foram integrantes de movimentos sociais, acadêmicas e profissionais do setor identificadas com ideias feministas (Jaimurzina; Fernández; Pérez, 2017; Rainero, 2009).

Os entrevistados relatam que conforme aumentava a atenção da sociedade para a violência sexual no transporte público – como efeito dessas mobilizações – a necessidade de enfrentar a questão foi se mostrando incontornável: *“A sociedade naquele momento estava brigando muito por isso, né? Então eu acho que foi o momento certo! Mas será que se levasse isso 15 anos atrás, alguém seria contra? Eu não posso dizer!* (2A004, mulher)”. O tema já era inclusive tratado em treinamentos: *“A gente falava [sobre isso], mas de forma superficial. E eu acho bom hoje vir com esses temas, porque estão em voga e tal. São atuais mesmo, e a sociedade sabe que precisa tratar isso* (2B012, homem).

As falas ressaltam a percepção de que não se trata de um problema localizado, ou de uma responsabilidade isolada desse setor. Os atores envolvidos reconhecem que a violência de gênero está presente em todos os espaços e tem sido cada vez mais discutida pela sociedade. Logo, era questão de tempo para que essa discussão “entrasse” nessas organizações.

Por ser um assunto já bastante debatido e apontado como problemático, não foi identificada, dentro das organizações, oposição enfática à política de combate à violência sexual no transporte público. Mas na avaliação de algumas entrevistadas, o apoio aparentemente unânime se deve à busca por uma postura “politicamente correta”, e não ao engajamento pessoal de todos os burocratas no combate à violência de gênero:

Você vê que algumas pessoas assinam embaixo porque é politicamente correto, né?
[...] Mas se você forçar, se você for ali, você percebe comportamentos, né? Que você fala assim: ‘e se não tivesse a campanha?’. Sabe? Só está fazendo isso porque a gente está aqui, porque a gente está batendo... Mas não entrou! (2A004, mulher)

Ao se queixar que “não entrou”, a entrevistada se refere à expectativa de que falar sobre uma forma de violência de gênero – amplamente rechaçada pela sociedade – geraria reflexão e mudanças de comportamento por parte de colegas de trabalho, especialmente homens. Já quando afirma que “a gente está batendo”, assume que as mulheres da organização onde atua aproveitaram a campanha para promover debates internos. Ainda assim, nem sempre a conversa surte o efeito esperado:

Eu me lembro que na época em que eu estava fazendo a campanha, [...] o povo entrava no elevador e dizia: “opa, opa, opa, não pode chegar perto, não pode falar, senão é abuso sexual”. [...] E eu: “ótimo, melhor ainda, quer me deixar no elevador sozinha, eu vou!”. (2A007, mulher)

Ela relata que alguns colegas se sentiam à vontade para satirizar o problema abordado pela política pública, tensionando as definições sobre o que seria considerada uma violência sexual. Com isso, eles aproximavam a questão trabalhada na campanha (violência sexual contra usuárias de transporte público) do debate sobre o que poderia ou não ser considerado assédio sexual dentro do ambiente da organização.

A partir do momento em que a violência sexual cometida contra usuárias e usuários do transporte público foi reconhecida como um problema a ser enfrentado pelas organizações responsáveis por esse serviço, abriu-se também a oportunidade para discutir o assédio sexual no ambiente de trabalho. Os entrevistados afirmam que as piadas de teor machista e outras atitudes que configuram assédio sexual eram bastante naturalizadas nas organizações onde atuam:

Mas na época [*anterior, o ambiente*] era predominantemente masculino. Você tinha que lidar com chefes de garagem, você tinha que lidar com só homens no poder. E só homens achando que poderiam, né? [...] Achando que poderiam fazer gracinhas,

piadas, né... Do tipo “nossa, até que tá bom no seu trabalho, você tá bonitinha”. (2A004, mulher)

Essa postura, no entanto, é sinalizada como mais frequente “no passado”, em que a conversa sobre violência de gênero era mais rara tanto dentro das organizações, quanto na sociedade como um todo. Além disso, essa entrevistada conecta a naturalização das opressões com a dominância masculina na força de trabalho e nos cargos de decisão – um argumento frequente nas entrevistas.

Muitas das pessoas entrevistadas também se referem ao machismo como parte de um passado não tão distante para indicar que o setor de transporte público está se transformando internamente, de forma a acompanhar a evolução da sociedade como um todo: *“Mas eu acredito que foi uma evolução interna, né. E é uma coisa que a gente vê que o universo, que o mundo está seguindo, né, é um avanço que está seguindo no conjunto”* (2A003, mulher).

Como parte desse esforço para transformar o setor, a política pública implementada incluiu conteúdos sobre as diversas formas de violência de gênero nos treinamentos dos operadores de transporte público. Havia uma preocupação evidente com o comportamento desses profissionais de nível de rua em relação às usuárias do serviço:

Porque ele precisa identificar o que alguém pode fazer contra uma passageira. E mais importante, ele jamais pode imaginar que aquilo é normal e não cabe a ele atitude parecida, né? Seria muito ruim, inclusive, para os nossos esforços, porque a gente tenta combater o abuso e deixar acontecer, permitir que aconteça com quem faz parte do sistema. (2A010, homem)

Nas formações com operadores observadas na pesquisa, verificou-se que essa temática foi bastante abordada, com foco em condutas mais normalizadas, como assédio verbal e buzinadas. Os instrutores tentavam mostrar que esse tipo de atitude não é mais considerada aceitável e que operadores poderiam ser responsabilizados administrativamente se denunciados. Para tensionar o debate sobre essa forma de violência de gênero, os instrutores buscavam incluir ao menos uma mulher em cada turma das formações. Isso exige um esforço concentrado das equipes de Recursos Humanos, tendo em vista a baixa participação feminina na área operacional. Seguem abaixo dois exemplos relatados:

Eu gosto muito quando tem na sala os dois sexos, o homem e a mulher, por quê? Porque eu consigo perguntar: “e aí, você gosta que chame você de delícia? Você gosta que chamem você de gostosa?” “Não, eu detesto, eu odeio e tal!” Então [...] eles conseguem ter essa visão, né? (2B008, homem)

Em uma das formações observadas, enquanto a instrutora falava sobre assédio de operadores contra usuárias do transporte público, alguns motoristas retrucavam que também eram assediados por usuárias. Um tempo depois, uma motorista também se manifestou: “sendo sincera, eu acho que a gente sofre mais assédio no trabalho, dos

colegas, do que na rua". Em seguida, seus colegas ficaram em silêncio. (caderno de observação, treinamento de operadores)

No primeiro exemplo, o instrutor assume a importância de ressaltar a experiência dos corpos femininos no espaço público (Vera-gray, 2018; Villagrán, 2014) para provocar a reflexão dos homens sobre as condutas naturalizadas pelo machismo. Já no segundo, uma mulher aproveita o debate para expor o quanto se sente vulnerável ao assédio no ambiente de trabalho. O confronto entre diferentes visões é aproveitado para colocar um "espelho" diante dos operadores, provocando-os a examinar como suas próprias ações podem ser consideradas violentas por mulheres (Vera-gray, 2018; Oddone, 2017).

Os instrutores responsáveis pelos treinamentos reconhecem que esses confrontos são necessários para "desnaturalizar" esses tipos de violência de gênero. O reconhecimento de que o machismo é muito presente no setor de transporte público reforça essa necessidade:

Ainda vejo como um setor extremamente machista. Muito machista. Entendo que melhorou bastante, mas ainda enxergo como um setor machista. Por mim, teria muito mais mulheres dirigindo, muito mais mulheres em cargos de confiança e muito mais mulheres na manobra, no setor de mecânica, no setor da funilaria. (2B013, homem)

Assim como outros entrevistados, esse profissional aponta a baixa participação de mulheres como principal evidência do machismo no setor. Por essa visão, um problema alimenta o outro: elas trabalham menos no setor porque ele é machista, e as condutas discriminatórias seriam normalizadas justamente porque há poucas mulheres atuando ali. Segundo essa lógica, aparece o argumento de que o aumento da participação das mulheres, por si só, reduz as discriminações às quais elas estão expostas:

No início, tinha muito preconceito. "Ah, mais uma pra atrapalhar na linha". Mas aí as motoristas [...] foram conquistando seu espaço. Hoje não tem mais preconceito aqui dentro, mulher é a mesma coisa que o homem, tem umas muito melhores aí, o índice de acidentes é muito maior com homens. (2B007, mulher)

A entrevistada afirma que o preconceito acabou depois que motoristas mulheres conquistaram "seu espaço", e inclusive mostraram que geram menos problemas por se envolverem em menos acidentes de trânsito. Por trás dessa afirmação está o pressuposto de que, para ocupar espaço em uma função atribuída socialmente ao gênero masculino, as mulheres precisam mostrar que são capazes de executá-la tão bem ou melhor do que seus colegas. Paradoxalmente, o que "valoriza o passe" das mulheres nessa função é uma qualidade socialmente atribuída ao gênero feminino: ser "mais cuidadosa" no trânsito.

Essa e outras falas de entrevistados indicam que a participação das mulheres nessas funções "masculinas" é aceita com ressalvas. Similarmente, em uma pesquisa com policiais militares (Almeida *et al.*, 2018) foi identificado amplo apoio desses burocratas à igualdade de gênero, de

maneira geral. Ao mesmo tempo, verificou-se muitas resistências, principalmente por parte dos homens, em reconhecer que mulheres poderiam desempenhar bem as funções de policiais que são mais atribuídas ao gênero masculino – por exemplo, que envolvem “força e coragem”.

Outra ressalva à participação das mulheres na operação do transporte público é a preocupação com a sua segurança. A maioria dos gerentes que lidam diretamente com operadores reforça que elas precisam aprender a “se proteger” de eventuais assédios por parte de colegas:

Eu dei muita palestra de integração só para mulheres, em que eu deixava isso bem claro para elas: “Oh, vocês se dão o respeito, porque quando vocês estiverem lá com o motorista, principalmente quem for trabalhar mais à noite... Meu, o cara vai querer te cantar! O cara vai querer isso e aquilo, entendeu? Então você tem que estar preparada [...] para saber lidar com esse assédio. (2B001, homem)

Ainda que reconheçam a existência de comportamentos problemáticos nas organizações, esses gerentes responsabilizam as profissionais por “evitar” que eles aconteçam, atribuindo a elas o poder de controlar as ações de colegas e superiores. Essa questão já havia sido identificada em outra pesquisa com motoristas e cobradoras de ônibus (Celestini, 2015), indicando que elas desenvolvem um “trabalho emocional” para lidar com as situações de discriminação e assédio sexual. Essas regras tácitas de comportamento são assimiladas como parte das suas atribuições profissionais:

Fiscal 1 fala que evitar o assédio no trabalho é questão de “conversar e se impor”. Ela então narra situação em que um motorista foi beijá-la no rosto e a deixou constrangida. Sua resposta foi a seguinte: “olha, estou voltando agora, as regras da empresa mudaram”.

“Não quero ficar mal falada, porque os motoristas veem e acham que eu estou dando liberdade”. (caderno de campo, treinamento de operadores)

O exemplo narrado por essa operadora evidencia como as próprias mulheres que trabalham no setor se sentem compelidas a moldar seu comportamento segundo normas de gênero (Celestini, 2015), para que sejam consideradas merecedoras do respeito de colegas. Essa é uma forma de culpabilizá-las antecipadamente por violências que venham a sofrer no ambiente de trabalho, o que reforça a sua vulnerabilidade ao assédio sexual – na contramão do objetivo da política pública implementada.

A internalização da necessidade de “se dar ao respeito” não se limita às mulheres que atuam na operação, tampouco ao medo de sofrer assédio por parte de colegas e superiores. Outras entrevistadas reforçaram que as mulheres do setor precisam adotar uma postura altiva: “*Trabalhar numa empresa masculina é difícil. Você tem que ter um cuidado redobrado para se impor, né?* (2A004, mulher)”. Também faz parte dessa postura tensionar a relação com colegas de trabalho quando se sentem diminuídas por seu gênero:

Não é da minha natureza ser combativa... É uma postura que eu assumo, porque às vezes preciso. Mas é um saco! Não é uma coisa que eu gosto! Então, só que [é necessário]. Não ir embora da reunião [...] me sentindo diminuída, desrespeitada ou silenciada, sabe? Não sendo omissa, não deixando de falar o que eu acho que eu tenho que falar. (1A008, mulher)

Nesse exemplo, a entrevistada assume que é desgastante assumir esse papel, mas o considera necessário para que seus colegas de trabalho compreendam os incômodos que geram. Não reagir seria, para ela, uma forma de omissão. Na prática, o ônus de lidar com as diversas formas de opressão de gênero nessas organizações recai sobre as principais vítimas.

Apesar das dificuldades que se impõem, a implementação de políticas públicas de gênero é vista como uma oportunidade para as mulheres dessas organizações “levantarem a voz”:

Acho que a gente precisa ser envolvida [...] como mulher. E a gente precisa estar presente e saber falar e se posicionar. Falar o que a gente quer que aconteça [...] tanto dentro de uma empresa quanto dentro de um ônibus. A gente tem que ter todo o direito sobre o nosso corpo, sobre a gente, sobre os nossos limites. (2A009, mulher)

No exemplo, a entrevistada emula as opressões vividas tanto dentro de um ônibus quanto de uma organização, destacando a agência das mulheres para exigir que seus direitos sejam respeitados. Essa fala condensa a dualidade da posição dessas profissionais: por um lado, elas se sentem cada vez mais capazes de identificar as discriminações de gênero que vivem e tensionar o debate interno sobre esse tema; por outro, sentem-se responsáveis por promover esse enfrentamento, ainda que sejam uma minoria numérica e política. Quando acionam sua identidade de gênero para questionar as discriminações dentro dessas organizações, elas desafiam o “isolamento técnico” que caracteriza o setor de transporte público (Mejia-Dorantes, 2019).

As situações relatadas evidenciam como uma política pública abre espaço para novos debates dentro das organizações responsáveis por implementá-la. Os atores envolvidos na implementação – principalmente mulheres – uniram as ideias trazidas por essa política com seus conhecimentos sobre o contexto institucional para tentar desestabilizar as relações de gênero nas organizações onde trabalham e promover transformações. O que se verifica nesse caso dialoga com o pressuposto de que ideias, atores e instituições interagem e se transformam entre si (Béland, 2009; Schmidt, 2010).

É unânime, entre os atores de implementação entrevistados, a percepção de que a mudança institucional já está acontecendo – segundo eles, as mulheres estão ocupando cada vez mais espaço na força de trabalho e cargos de decisão e as atitudes discriminatórias já não são mais normalizadas. Por um lado, essas mudanças mostram como as ideias promovidas por movimentos feministas, que outrora poderiam ser consideradas disruptivas, têm reverberado nessas organizações. Por outro lado, o combate às diversas formas de discriminação e violência de gênero ainda é colocado como uma responsabilidade das mulheres dessas organizações, inclusive na forma de “autoproteção”.

Portanto, pode-se depreender que as transformações promovidas pela política pública são muito limitadas pelas normas de gênero enraizadas nesse contexto institucional, mostrando como o paradigma da masculinidade hegemônica se reconfigura apesar dos avanços dos debates sobre as relações de poder entre gêneros (Oddone, 2017).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados apontam que a implementação de novas políticas envolve um processo sociopsicológico de apropriação das novas ideias pelos atores envolvidos (Castro, 2012; Majic, 2015), que as modificam de acordo com os contextos institucionais em que estão inseridos (Béland, 2009; Schmidt, 2010). Nesse processo, não apenas a própria política é transformada (Peters, 2014), mas também os atores e instituições envolvidas (Hallett; Ventresca, 2006).

Identificar os conflitos e desafios nesse processo pode ajudar formuladores a antever a interação entre os objetivos das políticas públicas e as características dos contextos institucionais de implementação. Levando em conta a complexificação das políticas públicas (Marques, 2013), é importante que as pesquisas considerem também as empresas privadas que são prestadoras de serviço público, que representam contextos às vezes muito distintos das organizações públicas que as contratam ou regulam.

Esse recorte se mostra ainda mais relevante ao considerarmos que a nova legislação (Brasil, 2023) obriga essas empresas a adotarem planos de ação contra o assédio sexual. Trata-se de uma ótima oportunidade para promover ações com potencial de gerar diálogos internos produtivos sobre as relações entre gêneros nestas organizações.

Para que os planos de combate ao assédio sexual nas organizações potencializem seus efeitos, sugerimos que eles sejam subsidiados por escutas diagnósticas com funcionários. Assim, esses atores podem apontar como as normas de gênero regulam as relações dentro dessas organizações. A partir disso, podem ser planejadas ações que vão além da mera transmissão de normas e estimulem a autorreflexão sobre o papel de cada um no enfrentamento às diferentes formas de discriminação de gênero (Oddone, 2017), incluindo o assédio sexual.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carla C. R.; SOUZA, Marcos A.; GIMENES, Éder. R. Percepções sobre (des)igualdade de gênero: estudo comparativo entre civis e policiais. *Revista do Serviço Público*, v. 69, n. 1, p.145-178, jan-mar 2018. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v69i1.1669>

ARAGAKI, Sérgio S.; LIMA, Maria L. C.; PEREIRA, Camila C. Q.; NASCIMENTO, Vanda L. V. Entrevistas: negociando sentidos e coproduzindo versões da realidade. In: SPINK, Mary Jane *et al.* (orgs.). **A produção de informação na pesquisa social: compartilhando ferramentas organizadoras.** Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, p. 57-72, 2014.

- AUCOIN, Peter. Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. **Governance**, v. 3, n. 2, p. 115-137, 1990. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1990.tb00111.x>.
- BANDEIRA, Lourdes Maria. Violência de gênero: a construção de um campo teórico e de investigação. **Sociedade e Estado**, v. 29, p. 449-469, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-69922014000200008>.
- BARRETT, Susan M. Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies. **Public Administration**, v. 82, n. 2, p. 249-262, 2004. <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2004.00393.x>.
- BÉLAND, Daniel. Ideas, institutions, and policy change. **Journal of European Public Policy**, v. 16, n. 5, p. 701-718, 2009. <https://doi.org/10.1080/13501760902983382>.
- BRAUN, Virginia; CLARKE, Victoria. **Successful qualitative research: A practical guide for beginners**. Londres: Sage, 2013.
- BRASIL, Lei nº 14.540, de 3 de abril de 2023. Institui o Programa de Prevenção e Enfrentamento ao Assédio Sexual e demais Crimes contra a Dignidade Sexual e à Violência Sexual no âmbito da administração pública, direta e indireta, federal, estadual, distrital e municipal. Presidência da República. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14540.htm. Acesso em: 10 de maio de 2024.
- BRIGAGÃO, Jacqueline I. M.; NASCIMENTO, Vanda L. V.; TAVANTI, Roberth M; PIANI, Pedro P.; FIGUEIREDO, Pedro P. Como fazemos para trabalhar com a dialogia: a pesquisa com grupos. In: SPINK, Mary Jane *et al.* (orgs.). **A produção de informação na pesquisa social: compartilhando ferramentas organizadoras**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2014.
- CAILLAUD, Sabine; HAAS, Valérie; CASTRO, Paula. From one new law to (many) new practices? Multidisciplinary teams re-constructing the meaning of a new disability law. **British Journal of Social Psychology**, 60, 2020. <https://doi.org/10.1080/14780887.2019.1605272>.
- CASTRO, Paula. Legal Innovation for Social Change: Exploring Change and Resistance to Different Types of Sustainability. **Political Psychology**, v. 33, n. 1, p. 105-121, 2012. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9221.2011.00863.x>.
- CELESTINI, Sarah. **Mulher no volante, perigo constante?** Um estudo sobre trabalhadoras no transporte coletivo por ônibus no interior paulista. 2015. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2015.
- CHARMAZ, Kathy. Coding in Grounded Theory Practice. In: CHARMAZ, Kathy. **Constructing Grounded Theory: A Practical Guide Through Qualitative Analysis**. Thousand Oaks: Sage Publications, p. 42-71, 2006.
- DUCHÉNE, Chantal. **Gender and transport**. International Transport Forum. (Discussion Paper, 11), 2011.
- ELMORE, Richard. Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. In: WILLIAMS, W. *et al.* (eds.). **Studying Implementation: Methodological and administrative issues**. Nova Iorque: Chatham House. p. 18-35, 1980.

FARAH, Marta F. S. Gênero e políticas públicas. **Estudos Feministas**, v. 12, n. 1, p. 47-71, jan./abr. 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2004000100004>.

FERREIRA, Virginia. A globalização das políticas de igualdade entre os sexos: Do reformismo social ao reformismo estatal. In: GODINHO, T.; SILVEIRA, M. L. da (orgs.). **Políticas públicas e igualdade de gênero**. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, Coordenadoria Especial da Mulher, p.77-102, 2004.

FORTALEZA, **Município. RT 04 – Diagnóstico Preliminar Consolidado – Revisão 4**, Plano de Acessibilidade Sustentável de Fortaleza e sua área de influência, 2020. Disponível em: <https://www.pasfor.com.br/consulte/>. Acesso em: 18 de junho de 2024.

FRASZCZYK, Anna; PIP, Janene. A review of transport organizations for female professionals and their impacts on the transport sector workforce. **Research in Transportation Business & Management**, v. 31, 2019. <https://doi.org/10.1016/j.rtbm.2019.100379>

GAINS, Francesca; CLARKE, Karen. Constructing delivery: Implementation as an interpretive process. **Critical Policy Analysis**, v. 1, n. 2, p. 133-138, 2007. <https://doi.org/10.1080/19460171.2007.9518514>.

GASSNER, Drorit; GOFEN, Anat. Street-level Management: A Clientele-agent Perspective on Implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 28, p. 551-568, 2018. <https://doi.org/10.1093/jopart/muy051>.

GUITART, Anna Ortiz. Hacia una ciudad no sexista: Algunas reflexiones a partir de la geografía humana feminista para la planeación del espacio urbano. **Territorios**, n. 16, p. 1128, 2007.

HALLETT, Tim; VENTRESCA, Marc J. Inhabited Institutions: Social interactions and organizational forms in Gouldner's Patterns of Industrial Bureaucracy. **Theory and Society**, v. 35, p. 213-236, 2006. <https://doi.org/10.1007/s11186-006-9003-z>.

HARAWAY, Donna. Situated knowledges: The science question in feminism and the privilege of partial perspective. **Feminist studies**, v. 14, n. 3, p. 575-599, 1988. <https://doi.org/10.2307/3178066>

HARDING, Sandra. **Whose Science? Whose Knowledge? Thinking from Women's Lives**. Ithaca: Cornell University Press, 1991.

HILL, Michael; HUPE, Peter. The multi-layer problem in implementation research. **Public Management Review**, v. 5, n. 4, p. 471-490, 2003. <https://doi.org/10.1080/1471903032000178545>.

HJERN, Benny; PORTER, David O. Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis. **Organization Studies**, v. 2, n. 3, p. 211-227, 1981. <https://doi.org/10.1177/017084068100200301>

HIRATA, Helena; KERGOAT, Danièle. Divisão sexual do trabalho profissional e doméstico: Brasil, França e Japão. In: COSTA, Albertina de Oliveira *et al.* (orgs.). **Mercado de Trabalho e Gênero: comparações internacionais**. Rio de Janeiro: FGV, p. 263-278, 2008.

HUPE, Peter. Dimensions of Discretion: Specifying the Object of Street-Level Bureaucracy Research. **Der Moderne Staat**, v. 6, n. 2, p. 425-440, 2013. <https://doi.org/10.3224/dms.v6i2.10>.

JAIMURZINA, Azhar; FERNÁNDEZ, Cristina M.; PÉREZ, Gabriel. **Género y transporte: experiencias y visiones de política pública en América Latina**. Santiago: CEPAL, 2017.

KENNEDY, Brandy. Unraveling Representative Bureaucracy: A Systematic Analysis of the Literature. **Administration & Society**, v. 46, n. 4, p. 395-421, 2014. <https://doi.org/10.1177/0095399712459724>.

LINKE, Clarisse C. et al. (Coord.) **Relatório final do diagnóstico de projetos de mobilidade responsivos ao gênero e sua intersecção com raça. Transporte para Todas: gênero e raça na mobilidade urbana.** São Paulo: ITDP Brasil, 2023. Disponível em: https://itdpbrasil.org/wp-content/uploads/2023/04/Transporte-para-Todas_-_Relatorio-final-do-diagnostico.pdf. Acesso em: 18 de junho de 2024.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy:** dilemmas of the individual in public services. 30. ed. Nova Iorque: Russel Sage Foundation, 2010.

LOTTA, Gabriela S.; PIRES, Roberto R. C.; OLIVEIRA, Vanessa E. Burocratas de Médio Escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 65, p. 463-492, 2014. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v65i4.562>.

LOTTA, Gabriela S.; SANTIAGO, Ariadne. Autonomia e Discretariedade: Matizando Conceitos-Chave Para o Estudo de Burocracia. **BIB**, n. 83, p. 21-42, 2017.

MAY, Tim. Observação participante: perspectivas e prática. In: MAY, Tim. **Pesquisa social: questões, métodos e processos.** Porto Alegre: Artmed, p. 173-294, 2004.

MAJIC, Samantha. Implementing ‘new’ norms? Examining ‘john school’ policies in the United States. **Critical Policy Studies**, v. 9, n. 3, p. 278-296, 2015. <https://doi.org/10.1080/19460171.2015.1027717>.

MARCONDES, Mariana M.; DINIZ, Ana Paula R.; FARAH, Marta F. S. Transversalidade de gênero: uma análise sobre os significados mobilizados na estruturação da política para mulheres no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 69, n. 2, p. 35-61, abr./jun. 2018. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v69i2.2297>.

MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na ciência política. In: MARQUES, Eduardo. **As Políticas Públicas como campo multidisciplinar.** São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, p. 23-46, 2013.

MEJIA-DORANTES, Lucia. Discussing measures to reduce the gender gap in transport companies: A qualitative approach. **Research in Transportation Business & Management**, v. 31, 100416, 2019. <https://doi.org/10.1016/j.rtbm.2019.100416>.

MICHEL, Cynthia L.; MEZA, Oliver D.; CEJUDO, Guillermo M. Interacting institutional logics in policy implementation. **Governance**, v. 35, n. 2, p. 403-420, 2022. <https://doi.org/10.1111/gove.12596>.

NG, Wei-Shiuen; ACKER, Ashley. **The Gender Dimension of the Transport Workforce.** Paris: International Transport Forum, 2020. Disponível em: <https://www.oecd.org/employment/the-gender-dimension-of-the-transport-workforce-0610184a-en.htm>. Acesso em: 18 jun. 2024.

NJENGA, Peter; TANZARN, Nite. Scaling up gender mainstreaming in transport: policies, practices and monitoring processes. **Transport**, v. 173, n. 2, p. 64-75, 2020. <https://doi.org/10.1680/jtran.18.00152>.

NOOR, Shamim; IAMTRAKUL, Pawinee. Women’s access to urban public transport: Toward addressing policy constraints in combating sexual harassment. **Transport policy**, v. 137, p. 14-22, 2023. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2023.04.010>.

ODDONE, Cristina. Poner el foco en los hombres para eliminar la violencia contra las mujeres/Focusing on men to eliminate violence against women. **Revista CIDOB d'Afers Internacionals**, n. 117, p. 145-172, 2017. <https://doi.org/10.24241/rcai.2017.117.3.145>.

PETERS, B. Guy. Implementation structures as institutions. **Public Policy and Administration**, v. 29, n. 2, p. 131-144, 2014. <https://doi.org/10.1177/0952076713517>

PERISSINOTTO, Renato; STUMM, Michelli Gonçalves. A virada ideacional: quando e como ideias importam. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 64, p. 121-148, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-987317256403>.

PRÁ, Jussara R.; EPPING, Léa. Cidadania e feminismo no reconhecimento dos direitos humanos das mulheres. **Revista Estudos Feministas**, v. 20, n. 1, p. 33-51, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2012000100003>.

RAINERO, Liliana. Ciudad, espacio público e inseguridad. Aportes para el debate desde una perspectiva feminista. In: FALÚ, Ana (ed.). **Mujeres en la ciudad: de violencias y derechos**. Santiago: Ediciones SUR, p. 165-176, 2009.

RIKER, William H. **The art of political manipulation**, 1986. New Haven: Yale University Press.

ROCHA, Lourdes de Maria L. N. Feminismo, gênero e políticas públicas: desafios para fortalecer a luta pela emancipação. **Revista de Políticas Públicas**, v. 20, p. 305-312, jan 2017. DOI: <https://doi.org/10.18764/2178-2865.v20nEp313-322>.

SCHOFIELD, Jill. A model of learned implementation, **Public Administration**, 82, issue 2, p.283-308, 2004. <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2004.00395.x>.

SCOTT, Joan W. O enigma da igualdade. **Revista Estudos Feministas**, v. 13, n. 1, p. 11-30, 2005. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2005000100002>.

SCHMIDT, Vivien A. Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'. **European Political Science Review**, v. 2, n. 1, p. 1-25, 2010. <https://doi.org/10.1017/S175577390999021X>.

SOARES, Vera. Movimento feminista: Paradigmas e desafios. **Revista Estudos Feministas**, ano 2, 2 sem., Universidade Federal de Santa Catarina, 1994. DOI: <https://doi.org/10.1590/%25x>.

STAKE, Robert. Case studies. In: DENZIN, Norman; LINCOLN, Yvonna (eds.). **Handbook of Qualitative Research**. Thousand Oaks: Sage. p. 236-247, 1994.

TURNBULL, Peter. **Promoting the employment of women in the transport sector**: Obstacles and policy options. Genebra: International Labour Office, 2013. (Working Paper, n. 298). Disponível em: <https://www.ilo.org/publications/promoting-employment-women-transport-sector-obstacles-and-policy-options>. Acesso em: 17 de junho 2024.

VAZ, Daniela V. O teto de vidro nas organizações públicas: evidências para o Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 22, n. 3 (49), p. 765-790, dez. 2013. DOI: 10.1590/S0104-06182013000300007

VERA-GRAY, Fiona. **Right amount of panic**: how women trade freedom for safety. Bristol: Policy Press, 2018.

VILLAGRÁN, Paula S. Patriarcado y orden urbano. Nuevas y viejas formas de dominación de género en la ciudad. **Revista Venezolana de Estudios de la Mujer**, v. 19, n. 42, p. 199-214, 2014.

YANOW, Dvora. **How Does a Policy Mean?**: Interpreting Policy and Organizational Actions. Washington: Georgetown University Press, 1996.

YANOW, Dvora. Thinking Interpretively: Philosophical Presuppositions and the Human Sciences. In: YANOW, Dvora; SCHWARTZ-SHEA, Peregrine (eds.). **Interpretation and method: empirical research methods and the interpretive turn**. Nova Iorque: Routledge, p. 5-26, 2006.

Ana Carolina Almeida Santos Nunes <https://orcid.org/0000-0003-3679-4693>

Doutora em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (EAESP-FGV). Mestra em Políticas Públicas pela Universidade Federal do ABC (UFABC). Bacharela em Jornalismo pela Universidade de São Paulo (USP). Pesquisadora do Núcleo de Estudos da Burocracia.

ananunes14@gmail.com

EQUIDADE DE GÊNERO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O PAPEL DAS AÇÕES AFIRMATIVAS

Lucilene da Ressurreição Santos

Universidade de Brasília (UnB), Brasília – DF, Brasil

Este artigo propõe ações afirmativas para aumentar a presença feminina em posições de liderança e tomada de decisão em organizações públicas, visando a igualdade de gênero. Por meio de revisão de literatura e análise documental, o texto discute a importância dessas ações como instrumento para ampliar a representatividade feminina no setor público. São apresentados dados que evidenciam a sub-representação das mulheres em cargos de liderança, analisando os fatores que contribuem para essa disparidade. O artigo propõe medidas como cotas, programas de mentoria e capacitação, e políticas de conciliação trabalho-família. Experiências bem-sucedidas de países como Noruega e Suécia são abordadas. Para a efetividade dessas ações, destaca-se a necessidade de compromisso político sustentado, adoção de uma perspectiva interseccional e a participação ativa das mulheres. Conclui-se que, para serem eficazes, as medidas devem ser contínuas, baseadas em diagnósticos interseccionais e articuladas a políticas estruturantes de igualdade. O artigo ressalta o papel do protagonismo feminino e o compromisso do Estado brasileiro, especialmente com a implementação do Programa Federal de Ações Afirmativas (PFAA) – Decreto nº 11.785/2023 – para um serviço público mais inclusivo e democrático.

Palavras-chave: ações afirmativas; equidade de gênero; liderança feminina; setor público; igualdade de oportunidades.

EQUIDAD DE GÉNERO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: EL PAPEL DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS

Este artículo propone acciones afirmativas para aumentar la presencia de mujeres en puestos de liderazgo y toma de decisiones en organizaciones públicas, con el objetivo de lograr la igualdad de género. A través de una revisión bibliográfica y un análisis documental, el texto analiza la importancia de estas acciones como herramienta para aumentar la representación femenina en el sector público. Se presentan datos que resaltan la subrepresentación de las mujeres en puestos de liderazgo, analizando los factores que contribuyen a esta disparidad. El artículo propone medidas como cuotas, programas de mentoría y capacitación, y políticas de conciliación de la vida laboral y personal. Se discuten experiencias exitosas de países como Noruega y Suecia. Para que estas acciones sean efectivas, se destaca la necesidad de un compromiso político sostenido, la adopción de una perspectiva interseccional y la participación activa de las mujeres. La conclusión es que, para ser efectivas, estas medidas deben ser continuas, basadas en diagnósticos interseccionales y vinculadas a políticas estructurales de igualdad. El artículo destaca el rol del liderazgo femenino y el compromiso del Estado brasileño, especialmente con la implementación del Programa Federal de Acción Afirmativa (PFAA) —Decreto n.º 11.785/2023—, para una función pública más inclusiva y democrática.

Palabras clave: acciones afirmativas; equidad de género; liderazgo femenino; sector público; oportunidades iguales.

GENDER EQUITY IN PUBLIC ADMINISTRATION: THE ROLE OF AFFIRMATIVE ACTIONS

This article proposes affirmative actions to increase the presence of women in leadership and decision-making positions in public organizations, aiming for gender equality. Through a literature review and document analysis, the text discusses the importance of these actions as a tool to increase female representation in the public sector. Data are presented that highlight the underrepresentation of women in leadership positions, analyzing the factors that contribute to this disparity. The article proposes measures such as quotas, mentoring and training programs, and work-life balance policies. Successful experiences from countries such as Norway and Sweden are discussed. For these actions to be effective, the need for sustained political commitment, the adoption of an intersectional perspective, and the active participation of women is highlighted. The conclusion is that, to be effective, these measures must be continuous, based on intersectional diagnoses, and linked to structural equality policies. The article highlights the role of female leadership and the commitment of the Brazilian State, especially with the implementation of the Federal Affirmative Action Program (PFAA) – Decree No. 11,785/2023 – for a more inclusive and democratic public service.

Keywords: affirmative actions; gender equity; female leadership; public sector; equal opportunities.

1. INTRODUÇÃO

A sub-representação feminina em cargos de liderança no setor público é uma realidade que reflete as desigualdades de gênero presentes na sociedade. Apesar dos avanços já conquistados, as mulheres ainda enfrentam barreiras para ascender a posições de decisão nas organizações públicas.

Dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) indicam que em 2019 as mulheres ocupavam 37% dos cargos gerenciais no setor público dos países membros, apesar de representarem cerca de 60% da força de trabalho nesse setor (OCDE, 2019). No Brasil, um levantamento realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) mostrou que, em 2020, as mulheres representavam 47,5% dos servidores públicos federais, mas ocupavam apenas 24,8% dos cargos de direção e assessoramento superior (DAS) de níveis 5 e 6 (Ipea, 2021).

Essa sub-representação feminina em posições de liderança no serviço público limita a incorporação de perspectivas e experiências de mulheres na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Além disso, a falta de diversidade de gênero nos cargos de chefia perpetua estereótipos e reforça a ideia de que a liderança é um atributo masculino (Hryniwicz; Vianna, 2018).

Fatores que contribuem para essa realidade incluem a discriminação de gênero nos processos de seleção e promoção, a falta de políticas de conciliação entre trabalho e família, a ausência de modelos femininos em posições de poder e a persistência de uma cultura organizacional machista (Santos; Amâncio, 2014). Além disso, é fundamental considerar a interseccionalidade dessas desigualdades, reconhecendo que mulheres negras, indígenas, com deficiência e de outros grupos marginalizados enfrentam barreiras adicionais para acessar espaços de liderança.

As ações afirmativas são políticas e práticas destinadas a corrigir desigualdades históricas e promover a inclusão de grupos sub-representados em diferentes esferas da sociedade. Elas constituem medidas especiais e temporárias que, buscando remediar um passado discriminatório, objetivam acelerar o processo de igualdade em grupos socialmente vulneráveis, como as minorias étnicas e raciais, entre outros (Piovesan, 2005). No contexto da equidade de gênero, as ações afirmativas têm como objetivo combater a discriminação e as barreiras enfrentadas pelas mulheres, visando garantir sua representação e participação igualitária em espaços de poder e decisão. Parte-se do reconhecimento de que a meritocracia não se tem mostrado suficiente para garantir a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres.

As ações afirmativas são essenciais para acelerar o progresso em direção à igualdade de gênero, especialmente em áreas onde as disparidades são mais acentuadas, como na representação política e nos cargos de liderança. Estudos demonstram os impactos positivos das ações afirmativas na redução das desigualdades de gênero. Por exemplo, a adoção de cotas eleitorais para mulheres

em diversos países contribuiu para aumentar significativamente sua presença nos parlamentos e nos espaços de decisão política (Hughes *et al.*, 2017). No âmbito corporativo, a implementação de metas e programas de diversidade de gênero tem se mostrado eficaz para ampliar a participação feminina em cargos de alta gestão (Hunt *et al.*, 2020).

Além dos benefícios diretos para as mulheres, a presença feminina em posições de liderança traz diversidade de perspectivas, melhora a qualidade das decisões e contribui para o desenvolvimento de políticas mais inclusivas. A promoção da equidade de gênero por meio de ações afirmativas não é apenas uma questão de justiça social, mas também de eficiência e eficácia organizacional.

O objetivo deste artigo é discutir a importância das ações afirmativas como instrumento para promover a igualdade de gênero nas organizações públicas, com foco na ampliação da representatividade feminina em cargos de liderança. Busca-se analisar a sub-representação das mulheres em posições de poder no setor público, identificar os fatores que contribuem para essa disparidade e propor medidas de ação afirmativa que possam acelerar o processo de equidade.

O artigo contribui para o debate sobre políticas públicas voltadas à redução das desigualdades de gênero no serviço público, destacando a necessidade de adoção de ações afirmativas interseccionais, que considerem também recortes de raça, classe e outros marcadores sociais. Objetiva-se, ainda, apresentar experiências bem-sucedidas de ações afirmativas implementadas em outros países, para subsidiar a formulação de políticas similares no contexto brasileiro.

Ao discutir a relevância das ações afirmativas para a promoção da equidade de gênero nas organizações públicas, o artigo visa sensibilizar a sociedade em geral para a importância de se avançar na construção de um serviço público mais diversificado, inclusivo e representativo, estimulando reflexões e ações concretas que contribuam para a superação das barreiras enfrentadas pelas mulheres no acesso a cargos de liderança e para a igualdade de oportunidades na administração pública.

2. DESIGUALDADES DE GÊNERO NO SERVIÇO PÚBLICO

Apesar do aumento na presença de mulheres no setor público, a representação feminina em posições de alto escalão ainda é significativamente baixa, especialmente em setores tradicionalmente dominados por homens, como finanças e infraestrutura.

Segundo o Painel Estatístico de Pessoal do Ministério da Economia (2021), as mulheres representam 46,4% do total de servidores públicos federais ativos. No entanto, quando se analisa a distribuição por cargos de direção e assessoramento superior (DAS), nota-se significativa disparidade, conforme demonstrado na Tabela 1:

Tabela 1 – Representação feminina nos cargos de liderança no serviço público federal

| Cargos DAS | Posições ocupadas por mulheres (%) |
|------------|------------------------------------|
| 1 | 44,9 |
| 2 | 42,6 |
| 3 | 37,4 |
| 4 | 36,2 |
| 5 | 30,9 |
| 6 | 27,3 |

Fonte: Painel Estatístico de Pessoal do Ministério da Economia (2021)

Esses dados evidenciam que, quanto mais alto o nível hierárquico, menor é a presença de mulheres nos cargos de direção e assessoramento.

Estudos indicam que a representação feminina em cargos de liderança é frequentemente limitada pelos roteiros sociais internalizados, que determinam onde mulheres e homens “podem” estar. No setor público, as mulheres são encontradas em posições de assessoria, e raramente em cargos de maior representatividade. Mesmo em áreas com predominância feminina, como educação e saúde, os cargos de chefia são frequentemente ocupados por homens.

A desigualdade salarial no setor público é uma realidade, mesmo entre profissionais com qualificações semelhantes. A diferença salarial é, em grande parte, resultado da menor presença de mulheres em cargos de liderança. Adicionalmente, mulheres enfrentam penalidades de gênero, como a percepção de que não podem assumir posições de liderança durante a gravidez ou devido às responsabilidades familiares.

Um estudo sobre a disparidade salarial entre homens e mulheres no setor público federal mostrou que, em média, as mulheres recebem salários 11,5% inferiores aos dos homens, mesmo controlando fatores como escolaridade, idade e tempo de serviço. Essa diferença salarial pode ser atribuída, em parte, à menor presença feminina em cargos de chefia e direção, que possuem remunerações mais altas (Firmino *et al*, 2015).

Ao analisar a distribuição por carreira, também se observam desigualdades significativas. De acordo com o Painel Estatístico de Pessoal do Ministério da Economia (2021), nas carreiras diplomáticas, as mulheres representam apenas 23,9% dos servidores. Já nas carreiras jurídicas, como advogados da União e procuradores federais, a participação feminina é de 32,1%. Por outro lado, nas carreiras relacionadas à educação e saúde, as mulheres são maioria, representando 70,6% dos servidores, conforme Tabela 2.

Tabela 2 – Distribuição de mulheres por carreira

| Carreira | Percentual de Mulheres (%) |
|------------------|----------------------------|
| Diplomáticas | 23.9% |
| Jurídicas | 32.1% |
| Educação e saúde | 70,6% |

Fonte: Painel Estatístico de Pessoal do Ministério da Economia (2021)

Esses dados reforçam a existência de segregação ocupacional por gênero no serviço público, com mulheres concentradas em áreas tradicionalmente associadas ao cuidado e ao trabalho reprodutivo, enquanto os homens predominam em carreiras de maior prestígio e remuneração.

As mulheres enfrentam diversas barreiras e desafios para ascender profissionalmente no serviço público, apesar dos avanços conquistados nas últimas décadas. Essas barreiras são resultado de uma complexa combinação de fatores estruturais, culturais e institucionais que perpetuam as desigualdades de gênero no ambiente de trabalho (Miltersteiner *et al.*, 2020).

Um dos principais desafios é o “teto de vidro”, metáfora utilizada para descrever as barreiras invisíveis que dificultam o acesso das mulheres a cargos de alta hierarquia e liderança (Morrison; White; Van Velsor, 1987). Esse fenômeno é evidenciado pelos dados apresentados anteriormente, que mostram a sub-representação feminina em posições de direção e assessoramento superior no serviço público federal.

O “teto de vidro” é reforçado por estereótipos e preconceitos de gênero que associam a liderança e o poder a atributos tradicionalmente masculinos, como assertividade, competitividade e racionalidade (Eagly; Karau, 2002). As mulheres que apresentam comportamentos assertivos e ambiciosos muitas vezes são percebidas de forma negativa, enfrentando o chamado “*backlash effect*” (Rudman, 1998). Isso cria um duplo padrão, em que as mulheres são cobradas por não se encaixarem nos estereótipos femininos de docilidade e submissão, ao mesmo tempo em que são criticadas por adotarem posturas consideradas masculinas.

Outro desafio é a conciliação entre trabalho e família. Apesar dos avanços na divisão de tarefas domésticas e de cuidado, as mulheres ainda são as principais responsáveis por essas atividades (Bruschini, 2007). A sobrecarga da dupla jornada dificulta a dedicação feminina à carreira e a participação em atividades estratégicas para a ascensão profissional, como reuniões fora do horário de trabalho, viagens e cursos de capacitação.

A falta de políticas institucionais voltadas à promoção da equidade de gênero também se apresenta como uma barreira. Muitas organizações públicas ainda carecem de medidas efetivas para combater a discriminação, assédio e outras formas de violência de gênero no ambiente de trabalho (Osório, 2006).

Além disso, a falta de modelos femininos em posições de poder e a ausência de redes de apoio e mentoria voltadas às mulheres também são desafios importantes. A sub-representação

feminina em cargos de liderança reforça a percepção de que esses espaços não são destinados às mulheres, desestimulando seu interesse e progressão na carreira (Lima *et al.*, 2013).

É fundamental reconhecer que essas barreiras e desafios são ainda mais acentuados para mulheres negras, indígenas, com deficiência, LGBTQIAPN+ e de outros grupos marginalizados, que enfrentam discriminações interseccionais (Crenshaw, 1991). Portanto, as políticas e ações voltadas à promoção da equidade de gênero no serviço público devem adotar uma perspectiva interseccional.

Essa perspectiva é fundamental para compreender e enfrentar as desigualdades de gênero no serviço público, reconhecendo que as experiências das mulheres são diversas e moldadas por múltiplos eixos de opressão e privilégio. A interseccionalidade propõe que as desigualdades de gênero, raça, classe, orientação sexual, deficiência, entre outras, não agem de forma isolada, mas se entrecruzam e produzem experiências específicas de discriminação e desvantagem (Crenshaw, 1989).

No contexto do serviço público brasileiro, é essencial considerar como o racismo estrutural e as desigualdades de classe interagem com o sexismo, criando barreiras adicionais para mulheres negras, indígenas e de baixa renda. Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea, 2020), em 2018, as mulheres negras representavam apenas 18,6% dos servidores públicos federais, enquanto as mulheres brancas correspondiam a 26,3%. Além disso, as mulheres negras ocupavam somente 5,7% dos cargos de direção e assessoramento superior (DAS), evidenciando a sub-representação desse grupo nos espaços de poder, conforme Tabela 3.

Tabela 3 – Dados de representação de mulheres no serviço público (2018)

| Grupo | Percentual nos servidores públicos federais (2018) | Percentual nos cargos de direção e assessoramento superior (DAS) |
|------------------|--|--|
| Mulheres negras | 18,6% | 5,7% |
| Mulheres brancas | 26,3% | 16,3% |

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea, 2020)

Os dados evidenciam desigualdades na representatividade de diferentes grupos demográficos no mercado de trabalho e no serviço público federal do Brasil, considerando critérios de gênero e raça. Mulheres negras e homens negros são a maioria da população brasileira, mas sua participação na força de trabalho é menor em comparação com suas contrapartes brancas. Essa sub-representação se torna ainda mais evidente quando se analisa a presença desses grupos no serviço público, especialmente nos cargos de alto escalão (DAS 4 em diante e NES).

Por outro lado, mulheres brancas e, principalmente, homens brancos, têm uma representação desproporcional nos cargos mais altos do serviço público, muito acima de sua proporção na população total do país. Nos cargos DAS 5, DAS 6 e NES, a participação de homens brancos é extremamente alta, enquanto a presença de mulheres negras e homens negros é quase inexistente.

Essa disparidade corrobora a existência de barreiras sistêmicas que dificultam o acesso e a progressão de mulheres negras no mercado de trabalho e no serviço público, especialmente em posições de liderança e tomada de decisão. Ela pode ser explicada, em parte, pelas desigualdades educacionais e pela discriminação racial no acesso a oportunidades de carreira. As mulheres negras enfrentam maiores dificuldades para ingressar no ensino superior e em cursos preparatórios para concursos públicos, o que impacta suas chances de aprovação e progressão na carreira (Silva; Hasenbalg, 2002). Além disso, mesmo quando possuem qualificação igual ou superior à de seus pares brancos, elas são preteridas em processos seletivos e de promoção devido a estereótipos e preconceitos raciais (Bento, 2000).

O movimento negro brasileiro, enquanto sujeito político coletivo, tem atuado historicamente na produção de saberes próprios e na luta por políticas públicas que enfrentem as desigualdades raciais estruturais, especialmente por meio de ações afirmativas no campo educacional. Ao desafiar o mito da democracia racial, esse movimento reivindica o reconhecimento da identidade, cultura e história negra como componentes legítimos e fundamentais da formação cidadã. Nesse contexto, a educação torna-se espaço estratégico de disputa e transformação, por meio da valorização de saberes historicamente marginalizados. Para isso, é necessária uma pedagogia que combata as ausências e promova as emergências, incorporando efetivamente a diversidade étnico-racial nos currículos e práticas pedagógicas (Gomes, 2011).

As mulheres de baixa renda também enfrentam obstáculos específicos para ascender no serviço público. A falta de recursos financeiros dificulta o acesso a uma educação de qualidade, cursos de idiomas, intercâmbios e outras experiências valorizadas em processos seletivos (Vargas, 2010). Além disso, essas mulheres muitas vezes assumem responsabilidades de cuidado e sustento da família desde cedo, o que limita suas possibilidades de dedicação aos estudos e à carreira (De Figueiredo *et al.*, 2018).

Outras identidades e experiências, como a orientação sexual, a identidade de gênero e a deficiência, também interagem com o gênero e produzem desigualdades específicas no serviço público. Mulheres LGBTQIAPN+, por exemplo, podem enfrentar discriminação e assédio moral devido à sua orientação sexual, o que impacta sua saúde mental e progressão na carreira. Já as mulheres portadoras de deficiência enfrentam barreiras físicas, atitudinais e institucionais que dificultam sua inclusão e ascensão profissional (Mello; Nuernberg, 2012).

É fundamental que as políticas e ações afirmativas voltadas à promoção da equidade de gênero no serviço público adotem uma perspectiva interseccional. Isso significa reconhecer as experiências específicas de mulheres negras, indígenas, de baixa renda, LGBTQIAPN+, com deficiência, entre outras, e desenvolver medidas que atendam às suas necessidades e desafios particulares.

Algumas possibilidades incluem a adoção de cotas raciais e socioeconômicas nos concursos públicos, a criação de programas de mentoria e capacitação voltados a mulheres de grupos marginalizados, o desenvolvimento de políticas de combate ao assédio moral e sexual que considerem as especificidades das mulheres LGBTQIAPN+, e a promoção de adaptações razoáveis e acessibilidade para mulheres portadoras de deficiência.

Incorporar a perspectiva interseccional é essencial para que as ações afirmativas sejam efetivas na promoção da equidade de gênero e na construção de um serviço público diverso e inclusivo.

3. AÇÕES AFIRMATIVAS: CONCEITO, HISTÓRICO E APLICAÇÕES

As ações afirmativas são políticas e práticas voltadas à promoção da igualdade de oportunidades e à correção de desigualdades históricas que afetam grupos socialmente marginalizados. Elas podem ser definidas como um conjunto de políticas públicas e privadas, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero, por deficiência física e étnica, bem como para corrigir ou mitigar os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego (Gomes, 2001).

Essas medidas buscam garantir a representação e participação equitativa de grupos historicamente excluídos, reconhecendo que a meritocracia, por si só, não é suficiente para superar as barreiras estruturais que perpetuam as desigualdades (Piovesan, 2005). As ações afirmativas podem assumir diversas formas, como a reserva de vagas em processos seletivos (cotas), a oferta de bolsas de estudo e financiamento, programas de formação e capacitação, mudanças curriculares e pedagógicas, entre outras (Moehlecke, 2002). Essas medidas possuem caráter temporário, devendo ser mantidas enquanto persistirem as desigualdades que visam combater.

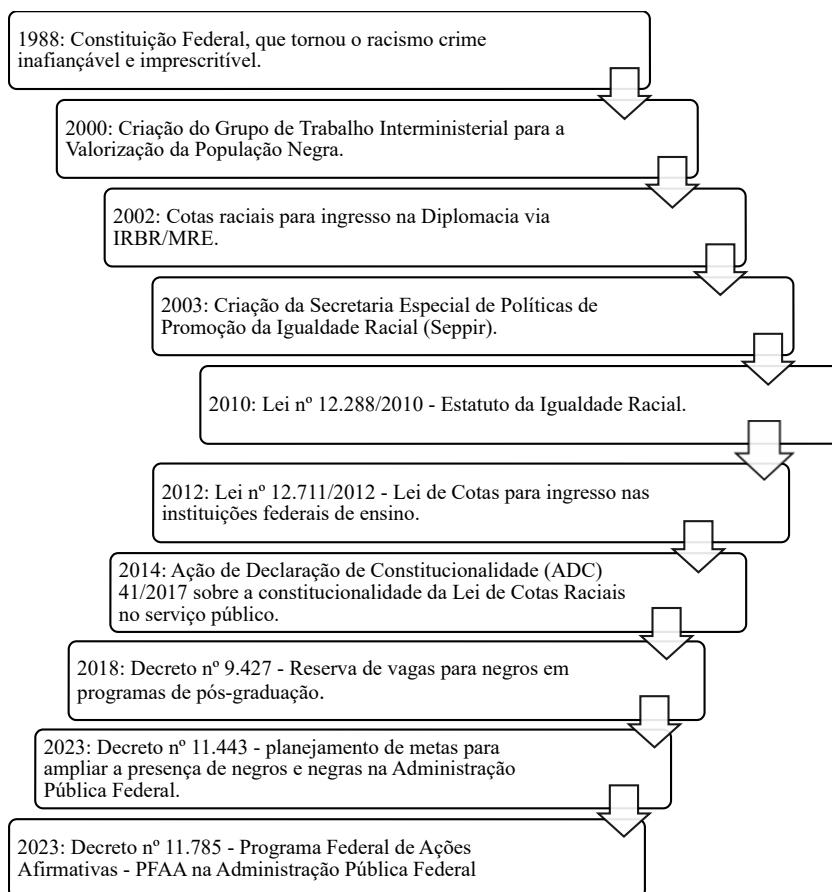
No contexto da equidade de gênero, as ações afirmativas têm sido utilizadas para ampliar a representação feminina em espaços de poder e tomada de decisão, como na política e em cargos de liderança nas organizações (Lazzaretti; Godoi, 2012). O histórico das ações afirmativas remonta à década de 1960, tendo como marco inicial as políticas implementadas nos Estados Unidos no contexto da luta pelos direitos civis da população negra. Após séculos de escravidão e décadas de segregação racial, o movimento negro americano passou a demandar medidas efetivas para combater a discriminação e promover a integração da população negra em espaços como universidades e mercado de trabalho (Guimarães, 1999).

Na Europa, as ações afirmativas ganharam destaque a partir da década de 1970, com foco inicial na promoção da igualdade de gênero no mercado de trabalho. Países como Suécia, Noruega e Finlândia foram pioneiros na adoção de medidas voltadas a ampliar a participação feminina em cargos de liderança e reduzir as disparidades salariais entre homens e mulheres. Nas décadas

seguintes, outros países europeus, como Reino Unido, França e Alemanha, também passaram a adotar políticas de ação afirmativa, voltadas não apenas à igualdade de gênero, mas também à inclusão de imigrantes, minorias étnicas e pessoas com deficiência (Sabbagh, 2011).

Desde então, as ações afirmativas se disseminaram por diversos países, sendo aplicadas não apenas para a promoção da igualdade racial, mas também para o combate de outras formas de discriminação (de gênero, orientação sexual, deficiência, entre outras). No Brasil, as primeiras experiências de ação afirmativa surgiram no início dos anos 2000, com a adoção de cotas raciais e socioeconômicas em universidades públicas (Paiva, 2010). No contexto latino-americano, as ações afirmativas começaram a ser discutidas e implementadas a partir dos anos 1990, com foco na promoção da igualdade racial e étnica. Países como Brasil, Colômbia, Equador e Peru adotaram políticas de cotas e outros mecanismos de acesso preferencial para populações negras e indígenas em universidades públicas (Htun, 2004). No Brasil, a primeira experiência de cotas raciais no ensino superior ocorreu na Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) em 2001 (Paiva, 2010). O histórico pode ser visualizado através da Figura 1.

Figura 1 – Linha do tempo das ações afirmativas no serviço público federal



Fonte: elaboração própria

Além das cotas no ensino superior, o Brasil também implementou ações afirmativas em outras esferas, como a reserva de vagas para negros em concursos públicos (Lei nº 12.990/2014) e a adoção de cotas para mulheres nas candidaturas partidárias (Lei nº 9.504/1997). Essas medidas, apesar das resistências e críticas, são fundamentais para promover uma maior representatividade e diversidade em espaços de poder e tomada de decisão (Campos; Machado, 2015).

Essas ações continuam sendo objeto de debates mundialmente e, apesar dos avanços conquistados, a persistência das desigualdades estruturais demonstra a necessidade de continuidade e aperfeiçoamento dessas políticas, de modo a promover sociedades mais justas e igualitárias.

Muitas empresas e órgãos públicos adotam políticas de cotas para garantir um percentual mínimo de mulheres em seus quadros de funcionários e em cargos de liderança. Na Noruega, por exemplo, desde 2003 as empresas públicas e privadas são obrigadas a ter pelo menos 40% de mulheres em seus conselhos de administração (Seierstad; Opsahl, 2011). No Brasil, a Lei nº 12.034/2009 estabeleceu uma cota mínima de 30% de candidaturas femininas nas eleições para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas, Câmara Distrital e Câmaras Municipais (Araújo, 2001).

Organizações têm investido em programas específicos para o desenvolvimento de lideranças femininas, por meio de mentoria, *coaching* e capacitações voltadas às necessidades e desafios enfrentados pelas mulheres no ambiente de trabalho. Um exemplo é o programa “*Women in Leadership*” do World Bank, que oferece treinamentos, orientação de carreira e oportunidades de *networking* para mulheres em cargos de gerência e diretoria (World Bank, 2021).

Para combater as disparidades salariais entre homens e mulheres que ocupam cargos análogos, algumas organizações adotam políticas de equidade salarial, realizando auditorias periódicas e ajustes nos salários quando necessário, como a Universidade de Oxford, no Reino Unido (University of Oxford, 2021).

A ampliação das licenças parentais para pais e mães é uma medida importante para promover uma divisão mais igualitária das responsabilidades familiares e reduzir as desvantagens enfrentadas pelas mulheres no mercado de trabalho. Na Suécia, pais e mães têm direito a até 480 dias de licença parental remunerada, que pode ser dividida entre o casal (Duvander; Johansson, 2012). Algumas empresas, como a Netflix e a Microsoft, têm adotado políticas de licença parental estendida e igualmente remunerada para homens e mulheres (Reed, 2015).

A implementação de políticas de prevenção e punição de casos de assédio sexual e moral também é fundamental para garantir um ambiente de trabalho seguro e respeitoso para as mulheres. Muitas organizações têm investido em canais de denúncia, comitês de apuração, treinamentos e campanhas de conscientização sobre o tema. Na administração pública federal do Brasil, a Lei nº 14.540/2023 estabeleceu diretrizes para a prevenção e o enfrentamento do assédio sexual e moral, determinando a criação de unidades específicas para receber e apurar denúncias (Brasil, 2020).

A busca por uma maior equidade de gênero nas organizações públicas e a ampliação da participação feminina em espaços de liderança e tomada de decisão é uma agenda priorizada em diversos países.

Essas experiências demonstram que as ações afirmativas podem promover a igualdade de gênero no setor público, ao remover barreiras estruturais e culturais que dificultam a ascensão profissional das mulheres (Santos; Amâncio, 2014). Porém, precisam ser contínuas, intersetoriais e articuladas com outras iniciativas de enfrentamento às desigualdades de gênero na sociedade (Heilborn; Barreto; Araújo, 2011).

As experiências internacionais têm apresentado resultados positivos, embora ainda haja um longo caminho a percorrer. A adoção de cotas de gênero em conselhos administrativos e cargos de liderança, por exemplo, contribuiu para aumentar a presença de mulheres nos espaços decisórios (Hughes *et al.*, 2017). No entanto, os impactos vão além da representatividade numérica. A presença de mulheres em posições de liderança traz diversidade de perspectivas, melhora a qualidade das decisões e contribui para o desenvolvimento de políticas e práticas mais inclusivas. Estudos apontam que a diversidade de gênero está associada a ganhos de eficiência e desempenho organizacional (Hunt *et al.*, 2020).

Entre os fatores críticos para o sucesso dessas iniciativas, destaca-se a necessidade de um compromisso político sustentado, uma vez que as mudanças culturais e estruturais demandam esforços contínuos e de longo prazo. O engajamento e a participação ativa das próprias mulheres na formulação e implementação das medidas também é essencial para sua legitimidade e efetividade.

Outro aspecto fundamental é a articulação com outras políticas mais amplas de promoção da igualdade de gênero na sociedade, como enfrentamento à violência, educação não sexista e autonomia econômica (Heilborn; Barreto; Araújo, 2011).

As ações afirmativas não podem ser implementadas de forma isolada e, além disso, as políticas precisam adotar uma perspectiva interseccional, reconhecendo que mulheres negras, indígenas, com deficiência e de outros grupos marginalizados enfrentam discriminações interseccionais (Crenshaw, 1991) e barreiras adicionais que devem ser consideradas.

Uma lição importante é que as ações afirmativas tendem a enfrentar resistências e questionamentos quanto à sua constitucionalidade (Mello, 2001). É preciso fundamentá-las solidamente com base nos princípios da igualdade material e não discriminação. Outra questão é a necessidade de diagnósticos aprofundados e dados desagregados por gênero para embasar e dimensionar adequadamente as metas e prazos (Escola Nacional de Administração Pública, 2021).

As políticas de ação afirmativa no Brasil ganharam força a partir de 2023, refletindo avanços significativos nos setores de educação e saúde voltados à população negra. Essas iniciativas, resultado de lutas históricas do movimento negro e de eventos internacionais como a Conferência de Durban, incluem programas como o Prouni e o Fies, além da implementação da obrigatoriedade

do ensino da história e cultura afro-brasileira nas escolas. Na área da saúde, destaca-se a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra, que visa reduzir desigualdades e promover o reconhecimento da diversidade racial. Essas políticas representam uma transformação nas relações entre o Estado e os movimentos sociais negros, buscando promover tanto o reconhecimento quanto a redistribuição como estratégias para enfrentar o racismo estrutural (Lima, 2010).

Em síntese, as experiências analisadas evidenciam que as ações afirmativas são ferramentas valiosas, porém complexas, que demandam um conjunto de condições e esforços complementares para promover, de fato, a equidade de gênero no serviço público.

4. PROPOSTAS DE AÇÕES AFIRMATIVAS PARA O SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

Restou comprovado que uma cultura organizacional inclusiva – aquela que acolhe, valoriza e estimula a diversidade em todos os níveis hierárquicos – melhora o desempenho e a produtividade das equipes. Ou seja, além das questões éticas envolvidas nesse comprometimento, há uma correlação positiva entre equidade de gênero e desempenho organizacional (Noland *et al*, 2016).

Considerando os desafios enfrentados pelas mulheres no setor público brasileiro e as experiências bem-sucedidas de ações afirmativas em diferentes contextos, um conjunto de medidas poderiam ser adotadas pelos órgãos públicos para promover a igualdade de gênero e ampliar a representatividade feminina em cargos de liderança.

Uma delas é estabelecer metas progressivas para a participação de mulheres em cargos de direção e assessoramento superior (DAS) e funções comissionadas (FC), com percentuais mínimos a serem alcançados em prazos determinados. Por exemplo, estabelecer como meta que, em um prazo de 5 anos, pelo menos 40% dos cargos DAS e FC sejam ocupados por mulheres (Fontenele-Mourão, 2006).

Outra proposta seria o desenvolvimento de programas institucionais de mentoria, nos quais mulheres em cargos de liderança atuem como mentoras de servidoras em início de carreira ou em trajetória de ascensão profissional. A ascensão feminina em cargos de liderança é frequentemente facilitada por mentores e chefes que acreditam no potencial das mulheres. É essencial que os líderes atuais reconheçam e promovam a capacidade das mulheres de liderar, proporcionando-lhes oportunidades de crescimento, considerando os desafios específicos enfrentados pelas mulheres no ambiente de trabalho.

As mulheres frequentemente subestimam a importância do *networking* para ascender a cargos de liderança. Estudos mostram que os homens utilizam atividades sociais, como esportes e eventos, para construir redes profissionais. As mulheres precisam estar cientes dessa dinâmica e se envolver ativamente em oportunidades de *networking*, além de se capacitar tecnicamente.

Não menos importante é a criação de políticas de conciliação entre trabalho e família, ampliando as licenças maternidade e paternidade, garantindo paridade de tempo para pais e mães, para promover uma divisão mais igualitária das responsabilidades familiares; implementando horários flexíveis e possibilidades de trabalho remoto para servidores e servidoras com filhos pequenos ou responsabilidades de cuidado; oferecendo creches e espaços de acolhimento para os filhos dos servidores nos órgãos públicos etc. (Pinheiro; Galiza; Fontoura, 2009).

Propõe-se, ainda, ações de sensibilização sobre equidade de gênero para as equipes, promovendo treinamentos e campanhas de conscientização sobre igualdade de gênero, diversidade e inclusão para todos os servidores e servidoras, independentemente do nível hierárquico; abordando temas como estereótipos de gênero, assédio sexual e moral, comunicação não sexista e benefícios da diversidade para as organizações; e incluindo conteúdos sobre equidade de gênero nos programas de formação e aperfeiçoamento gerencial (Escola Nacional de Administração Pública, 2021).

A adoção de medidas de ação afirmativa com recortes interseccionais, considerando as desigualdades adicionais enfrentadas por mulheres negras, indígenas, portadoras de deficiência, LGBTQIAPN+, entre outras, também se faz necessário. Como exemplo, estabelecer cotas específicas para esses grupos nos programas de mentoria, capacitação e ascensão profissional e promover a acessibilidade nos processos seletivos e no ambiente de trabalho para mulheres com deficiência.

Uma alternativa seria criar comitês permanentes de gênero e diversidade em cada órgão público, compostos por servidores e servidoras de diferentes níveis hierárquicos e áreas de atuação. Esses comitês seriam responsáveis por propor, implementar e monitorar ações afirmativas, promover estudos e diagnósticos sobre a situação das mulheres na instituição, receber e encaminhar denúncias de discriminação e assédio, entre outras atribuições.

Por fim, propõe-se incluir o alcance de metas de equidade de gênero, como a ampliação da participação de mulheres em cargos de liderança e a redução de disparidades salariais, entre os critérios para a remuneração variável de dirigentes e gestores públicos. Assim, haveria um incentivo adicional para que os líderes se comprometam com a implementação efetiva de ações afirmativas em suas organizações.

A formulação e implementação de ações afirmativas para a promoção da igualdade de gênero no setor público brasileiro apresentam uma série de desafios e requerem cuidados específicos.

A adoção de ações afirmativas, especialmente as que envolvem cotas e tratamento preferencial, tende a gerar resistências e questionamentos quanto à sua constitucionalidade e legitimidade (Mello, 2001). É necessário fundamentar solidamente essas medidas, demonstrando sua consonância com os princípios da igualdade material e da não discriminação previstos na Constituição Federal. Também é importante evidenciar que as ações afirmativas buscam corrigir desigualdades estruturais que impedem a igualdade de oportunidades (Ikawa, 2008).

Para que as ações afirmativas sejam bem fundamentadas e tenham suas metas e prazos adequadamente dimensionados, é essencial realizar diagnósticos aprofundados sobre a situação das mulheres em cada órgão público. Isso requer a coleta e análise de dados desagregados por gênero, abrangendo informações sobre a participação feminina em diferentes cargos e níveis hierárquicos, remuneração, acesso a oportunidades de capacitação e progressão na carreira, entre outros indicadores (Escola Nacional de Administração Pública, 2021). A ausência de dados abrangentes e confiáveis pode dificultar a formulação de medidas adequadas e o monitoramento de seus resultados.

É fundamental reconhecer que as mulheres são um grupo heterogêneo e que suas experiências são atravessadas por outros marcadores sociais, como raça, classe, orientação sexual, identidade de gênero e deficiência (Akotirene, 2019). As ações afirmativas devem adotar uma perspectiva interseccional, considerando as desigualdades e discriminações específicas enfrentadas por mulheres nesse contexto.

Para que as ações afirmativas sejam efetivas e legítimas, é crucial garantir a participação ativa das mulheres em todas as etapas de sua formulação, implementação, monitoramento e avaliação. Isso requer a criação de espaços institucionalizados de diálogo e deliberação, como comitês de gênero e diversidade, ouvidorias e consultas públicas, nos quais as servidoras possam expressar suas demandas, experiências e propostas.

As ações afirmativas, por si só, não são suficientes para transformar as culturas organizacionais e as mentalidades que sustentam as desigualdades de gênero. É necessário promover mudanças culturais mais profundas e ações continuadas de sensibilização e capacitação sobre equidade de gênero, direcionadas a todos os servidores, em especial às lideranças. Essas ações devem abordar temas como estereótipos de gênero, masculinidades, comunicação inclusiva e não discriminatória e benefícios da diversidade para as organizações. Sem uma transformação cultural, as ações afirmativas podem enfrentar resistências e ter sua efetividade comprometida.

As ações afirmativas no setor público não podem ser implementadas de forma isolada, mas devem estar articuladas com outras políticas mais amplas de promoção da igualdade de gênero na sociedade (Heilborn; Barreto; Araújo, 2011). Isso inclui políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres, de ampliação da participação feminina na política, de promoção da autonomia econômica das mulheres, de educação não sexista, entre outras. É importante que haja uma coordenação e uma sinergia entre as diferentes iniciativas governamentais nessa área para promover mudanças estruturais.

Apesar dos avanços normativos e institucionais, a discriminação de gênero e a desigualdade de oportunidades ainda são uma realidade persistente nas relações de trabalho, manifestando-se em práticas como disparidades salariais, restrição ao acesso a cargos de liderança, assédio e dupla jornada imposta às mulheres. Tais desigualdades, conforme demonstram dados da OIT e estudos

nacionais, afetam com maior intensidade as mulheres negras e mães, configurando formas de violência estrutural que comprometem a igualdade real de oportunidades. Para enfrentar esse cenário, os instrumentos da transversalidade de gênero e das ações afirmativas são apontados como fundamentais, uma vez que permitem identificar os impactos diferenciados das políticas públicas sobre homens e mulheres, além de possibilitarem a correção de distorções históricas e a promoção de uma justiça material. A atuação do Poder Judiciário e o comprometimento das organizações públicas e privadas são, portanto, essenciais para consolidar práticas de equidade e respeito à dignidade humana (Araújo; Marcondes, 2019). Esses são alguns dos desafios a serem considerados na formulação e na implementação de ações afirmativas para a promoção da igualdade de gênero no setor público brasileiro. Lidar com esses aspectos requer um compromisso político sustentado, uma abordagem intersetorial e participativa e uma perspectiva de longo prazo, reconhecendo que as mudanças culturais e estruturais são processos graduais e contínuos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A sub-representação das mulheres em posições de liderança e nos espaços decisórios do setor público não é apenas um reflexo das desigualdades de gênero presentes na sociedade, mas também um obstáculo para a construção de organizações democráticas, inclusivas e representativas. Quando as perspectivas e experiências femininas são silenciadas ou marginalizadas nos processos de formulação e implementação de políticas públicas, compromete-se a qualidade e a legitimidade dessas ações perante a população.

Nesse contexto, as ações afirmativas emergem como instrumentos fundamentais para acelerar o avanço rumo à equidade de gênero no serviço público. Como evidenciado pelas experiências de diferentes países, essas políticas mostram-se eficazes na remoção de barreiras estruturais e culturais que dificultam a ascensão profissional feminina, contribuindo para a ampliação da presença de mulheres em cargos de direção e assessoramento superior.

A promoção da igualdade de gênero por meio de ações afirmativas representa um imperativo para a eficiência e a efetividade das organizações públicas. Afinal, a diversidade de perspectivas e vivências enriquece os processos decisórios, favorecendo a formulação de políticas mais inclusivas e aderentes às demandas da sociedade.

No entanto, é fundamental reconhecer que os impactos positivos das ações afirmativas dependem de uma série de fatores. É essencial que essas medidas sejam contínuas, amparadas por um compromisso político sustentado e articuladas a outras políticas estruturantes de promoção da igualdade de gênero, como o enfrentamento à violência contra a mulher, a educação não sexista e a autonomia econômica feminina.

Ademais, essas ações precisam adotar uma perspectiva interseccional, considerando as diversas identidades e experiências que confluem com o gênero, como raça, classe social, deficiência

e orientação sexual. Somente por meio de um olhar atento às discriminações interseccionais será possível construir um serviço público verdadeiramente inclusivo e representativo da pluralidade.

Por fim, é imprescindível que as mulheres, em toda sua diversidade, tenham voz ativa e participação efetiva nos processos de formulação, implementação e monitoramento das ações afirmativas. Somente com o engajamento e o protagonismo feminino será possível garantir que essas políticas estejam alinhadas às reais necessidades e demandas desse público.

Para que os avanços alcançados sejam duradouros e transformadores, também é fundamental que os órgãos públicos assumam um compromisso institucional de longo prazo com a promoção da equidade de gênero. Nesse sentido, o recém-publicado Decreto nº 11.785/2023 representa um passo importante ao estabelecer diretrizes para a implementação do Programa Federal de Ações Afirmativas - PFAA na Administração Pública Federal.

Ao estabelecer essas diretrizes de forma cogente, aplicáveis a todos os órgãos federais, o Decreto nº 11.785/2023 sinaliza o compromisso do Estado brasileiro com a agenda da igualdade de gênero no serviço público. No entanto, é crucial que esse arcabouço normativo seja efetivamente implementado, dotado de recursos adequados e acompanhado de esforços contínuos de sensibilização, capacitação e mudança cultural em todas as esferas da administração pública.

É um desafio complexo, que demandará perseverança, criatividade e o engajamento de toda a sociedade, mas que se mostra imprescindível para a construção de instituições públicas mais democráticas, eficientes e representativas da diversidade que compõe o povo brasileiro.

Embora as ações afirmativas representem um avanço significativo, é importante reconhecer que elas são medidas temporárias e que o objetivo último deve ser a construção de uma sociedade onde tais políticas não sejam mais necessárias. Nesse sentido, um possível desdobramento é a ampliação do escopo das ações afirmativas para além do âmbito das organizações públicas, buscando promover transformações culturais e estruturais mais profundas no mercado de trabalho e na sociedade como um todo.

Outro desdobramento relevante será o aprimoramento contínuo dos mecanismos de acompanhamento, monitoramento e avaliação das políticas de ação afirmativa implementadas. É fundamental desenvolver indicadores e metodologias robustas para mensurar não apenas os impactos quantitativos, como o aumento da representatividade numérica de mulheres em cargos de liderança, mas também os efeitos qualitativos, como a real influência das mulheres nos processos decisórios e a transformação das culturas organizacionais.

Além disso, espera-se que as lições aprendidas com as experiências de ação afirmativa no setor público possam ser replicadas e adaptadas para outros setores da sociedade, como o empresarial e o terceiro setor. A promoção da equidade de gênero nos espaços de poder e tomada de decisão é um desafio que transcende as instituições governamentais.

Paralelamente, é crucial que as políticas de ação afirmativa continuem evoluindo para incorporar cada vez mais a perspectiva interseccional, reconhecendo as especificidades e demandas de mulheres negras, indígenas, portadoras de deficiência, LGBTQIAPN+, entre outros grupos que enfrentam discriminações sobrepostas. Somente por meio de uma abordagem verdadeiramente inclusiva e atenta às diversas identidades será possível construir organizações públicas que refletem a pluralidade da sociedade brasileira.

Por fim, é possível vislumbrar um futuro em que as ações afirmativas sejam integradas a políticas e estratégias mais amplas de desenvolvimento sustentável e de construção de sociedades pacíficas e inclusivas, alinhadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 das Nações Unidas. A promoção da igualdade de gênero, prevista no ODS 5 (alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas), é um objetivo transversal que impacta diversos outros objetivos, como a erradicação da pobreza, a educação de qualidade, o trabalho decente e o crescimento econômico.

Os índices alarmantes de violência contra a mulher, a dupla jornada que tanto as sobrecarrega e adoece, os obstáculos de gênero que enfrentam na vida profissional e pessoal, a dominação masculina nos espaços de poder, fala e prestígio: ainda vivencia-se enfáticas frentes de discriminação e opressão ao gênero feminino na nossa sociedade.

Em síntese, embora as ações afirmativas sejam um passo fundamental, elas representam apenas o início de uma jornada mais longa e ambiciosa rumo à real equidade de gênero e à construção de uma sociedade mais justa, igualitária e sustentável para todas e todos. O setor público precisa repensar seu formato de trabalho para permitir que as mulheres progridam em suas carreiras. Isso inclui oferecer flexibilidade tanto para homens quanto para mulheres, permitindo que ambos possam equilibrar suas responsabilidades profissionais e familiares.

Promover a equidade de gênero no setor público exige mudanças culturais e institucionais. É necessário repensar os modelos de trabalho, valorizar o *networking* e a capacitação, e contar com o apoio de líderes que acreditam no potencial das mulheres. Somente assim será possível superar os tetos e abismos de vidro, permitindo que mais mulheres alcancem posições de liderança e contribuam plenamente para o desenvolvimento do setor público.

REFERÊNCIAS

- AKOTIRENE, Carla. **Interseccionalidade**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.
- ANDRADE, Tânia. Mulheres no mercado de trabalho: onde nasce a desigualdade. **Brasília: Câmara dos Deputados**, 2016. <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/29160>
- ARAÚJO, Adriane Reis de; MARCONDES, Roberto Rangel. O enfrentamento à discriminação de gênero: ações afirmativas. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região**, São Paulo, n. 21, p. 60-67, 2019. <https://hdl.handle.net/20.500.12178/179953>

ARAÚJO, Clara. As cotas por sexo para a competição legislativa: o caso brasileiro em comparação com experiências internacionais. **Dados**, v. 44, p. 155-195, 2001. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582001000100006>

BENTO, Maria Aparecida Silva. **Ação afirmativa e diversidade no trabalho: desafios e possibilidades**. Casa do Psicólogo, 2000.

BRASIL. Lei nº 14.540, de 3 de abril de 2023. Altera o Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019, que institui o Programa de Prevenção e Enfrentamento ao Assédio Sexual e demais Crimes contra a Dignidade Sexual e à Violência Sexual no âmbito da administração pública, direta e indireta, federal, estadual, distrital e municipal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 4 abr. 2020. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14540.htm

BRUSCHINI, Maria Cristina Aranha. Trabalho e gênero no Brasil nos últimos dez anos. **Cadernos de Pesquisa**, v. 37, n. 132, p. 537-572, 2007. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742007000300003>

CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO, Carlos. A cor dos eleitos: determinantes da sub-representação política dos não brancos no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 16, p. 121-151, 2015. <https://doi.org/10.1590/0103-335220151606>

CRENSHAW, Kimberlé. Demarginalizing the intersection of race and sex: a black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory, and antiracist politics. **University of Chicago Legal Forum**, v. 1989, n. 1, p. 139-167, 1989. <https://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1989/iss1/8/>

CRENSHAW, Kimberlé. Mapping the margins: intersectionality, identity politics, and violence against women of color. **Stanford Law Review**, v. 43, n. 6, p. 1241-1299, 1991. <https://doi.org/10.2307/1229039>

DE FIGUEIREDO, Mariana Grasel; DINIZ, Gláucia Ribeiro Starling. Mulheres, casamento e carreira: um olhar sob a perspectiva sistêmica feminista. **Nova Perspectiva Sistêmica**, v. 27, n. 60, p. 100-119, 2018. <https://doi.org/10.38034/nps.v27i60.393>

DUVANDER, Ann-Zofie; JOHANSSON, Mats. What are the effects of reforms promoting fathers' parental leave use? **Journal of European Social Policy**, v. 22, n. 3, p. 319-330, 2012. <https://doi.org/10.1177/0958928712440201>

EAGLY, Alice H.; KARAU, Steven J. Role congruity theory of prejudice toward female leaders. **Psychological Review**, v. 109, n. 3, p. 573-598, 2002. <https://doi.org/10.1037/0033-295X.109.3.573>

FERES JÚNIOR, João; DAFLON, Verônica Toste; CAMPOS, Luiz Augusto. Ação afirmativa, raça e racismo: uma análise das ações de inclusão racial nos mandatos de Lula e Dilma. **Revista de Ciências Humanas**, v. 12, n. 2, p. 399-414, 2012. <https://periodicos.ufv.br/RCH/article/view/3439>

FIRMINO, Camila Rocha; SILVA, Fernanda Paixão; VIANA, Elizangela Almeida Santos. Desigualdade salarial entre homens e mulheres no setor público federal. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 19., 2014, São Pedro. **Anais** [...]. Belo Horizonte: ABEP, 2015. <http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/32216>

FONTENELE-MOURÃO, Tânia Maria. **Mulheres no topo de carreira: flexibilidade e persistência**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2006. <https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/handle/192/7761>

GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. **Ação afirmativa & princípio constitucional da igualdade: o direito como instrumento de transformação social.** Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

GOMES, Nilma Lino. O movimento negro no Brasil: ausências, emergências e a produção de saberes. **Política & Sociedade**, v. 10, n. 18, p. 133-154, 2011. <https://doi.org/10.5007/2175-7984.2011v10n18p133>

GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. Racismo e antirracismo no Brasil. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 43, p. 26-44, 1999.

HEILBORN, Maria Luiza; BARRETO, Andréia; ARAÚJO, Clara (org.). **Gestão de políticas públicas em gênero e raça: módulo IV.** Rio de Janeiro: CEPESC; Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2011. <https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/handle/192/1470>

HRYNIEWICZ, Lygia Gonçalves Costa; VIANNA, Maria Amorim. Mulheres em posição de liderança: obstáculos e expectativas de gênero em cargos gerenciais. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 16, n. 3, p. 331-344, jul. 2018. <https://doi.org/10.1590/1679-395174876>

HTUN, Mala. From “racial democracy” to affirmative action: changing state policy on race in Brazil. **Latin American Research Review**, v. 39, n. 1, p. 60-89, 2004. <https://doi.org/10.1353/lar.2004.0010>

HUGHES, Melanie M.; PAXTON, Pamela; KROOK, Mona Lena. Gender quotas for legislatures and corporate boards. **Annual Review of Sociology**, Palo Alto, v. 43, p. 331-352, ago. 2017. <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-060116-053324>

HUNT, Vivian; PRINCE, Sara; DIXON-FYLE, Sundiatu; YEE, Lareina. **Diversity wins: how inclusion matters.** Nova Iorque: McKinsey & Company, 2020.

IKAWA, Daniela. Ações afirmativas em universidades. **Revista Direito GV**, v. 4, n. 1, p. 233-254, 2008.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Atlas da violência 2020: principais resultados.** Brasília: IPEA; FBSP, 2020. <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/publicacoes/51/atlas-da-violencia-2020>

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Atlas do Estado Brasileiro: uma análise multidimensional da burocracia pública brasileira em duas décadas.** Brasília, DF: IPEA, 2021. <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9492>

KAUFMANN, Roberta Fragoso Menezes. Ações afirmativas à brasileira: necessidade ou mito? A implementação para negros como mecanismo concretizador de direitos fundamentais. Uma análise histórico-jurídico-comparativa do negro nos Estados Unidos da América e no Brasil. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 12, n. 1455, 26 jun. 2007. <https://jus.com.br/artigos/10070>

LAZZARETTI, Kellen; GODOI, Christiane Kleinübing. A participação feminina nos conselhos de administração das empresas brasileiras: uma análise das características de formação acadêmica e experiência profissional à luz da teoria do capital humano. **Revista Gestão & Conexões**, v. 1, n. 1, p. 159-186, 2012. <https://doi.org/10.13071/regec.2317-5087.2013.1.1.4059.159-186>.

LIMA, Gustavo Simão; CARVALHO NETO, Antonio; LIMA, Myriam Angélica; TANURE, Betania; VERSIANI, Fernanda. O teto de vidro das executivas brasileiras. **Pretexto**, v. 14, n. 4, p. 65-80, 2013. <https://doi.org/10.21714/pretexto.v14i4.1922>

LIMA, Márcia. Desigualdades raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 87, p. 77-95, 2010. <https://doi.org/10.1590/S0101-33002010000200005>

MELLO, Anahi Guedes de; NUERNBERG, Adriano Henrique. Gênero e deficiência: intersecções e perspectivas. **Estudos Feministas**, v. 20, n. 3, p. 635-655, 2012. <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2012000300003>

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MILTERSTEINER, R. K., OLIVEIRA, F. B. D., HRYNIEWICZ, L. G. C., SANT'ANNA, A. D. S., & MOURA, L. C. (2020). Liderança feminina: percepções, reflexões e desafios na administração pública. **Cadernos EBAPE. BR**, 18(2), 406-423. <https://doi.org/10.1590/1679-395120190176>

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Painel Estatístico de Pessoal**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/servidores/servidores-publicos/painel-estatistico-de-pessoal>. Acesso em: 16 abr. 2023.

MOEHLECKE, Sabrina. Ação afirmativa: história e debates no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, n. 117, p. 197-217, 2002. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742002000300011>

MORRISON, Ann M.; WHITE, Randall P.; VAN VELSOR, Ellen. **Breaking the glass ceiling: can women reach the top of America's largest corporations?** Reading, MA: Addison-Wesley, 1987.

NOLAND, Marcus; MORAN, Tyler; KOTSCHWAR, Barbara R. A diversidade de gênero é lucrativa? Evidências de uma pesquisa global. **Documento de Trabalho do Instituto Peterson de Economia Internacional**, n. 16-3, 2016. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2729348>

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Government at a Glance 2019**. Paris: OCDE Publishing, 2019. <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>.

OSÓRIO, Rafael Guerreiro. **Desigualdades raciais e de gênero no serviço público civil**. Brasília: OIT; Secretaria Internacional do Trabalho, 2006. http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2006/106B09_358_port.pdf

PAIVA, Angela Randolph (org.). **Entre dados e fatos: ação afirmativa nas universidades públicas brasileiras**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, Pallas, 2010.

PINHEIRO, Luana Simões; GALIZA, Marcelo; FONTOURA, Natália de Oliveira. Novos arranjos familiares, velhas convenções sociais de gênero: a licença-parental como política pública para lidar com essas tensões. **Revista Estudos Feministas**, v. 17, n. 3, p. 851-859, 2009. [10.1590/s0104-026x2009000300013](https://doi.org/10.1590/s0104-026x2009000300013)

PIOVESAN, Flávia. Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 35, n. 124, p. 43-55, jan./abr. 2005. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742005000100004>

REED, Kevin. Netflix offers employees unlimited maternity and paternity leave. **Business Insider**, New York, 5 ago. 2015. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2015/08/05/business/netflix-offers-expanded-maternity-and-paternity-leave.html>. Acesso em: 26 abr. 2023.

RUDMAN, Laurie A. Self-promotion as a risk factor for women: the costs and benefits of counterstereotypical impression management. **Journal of Personality and Social Psychology**, v. 74, n. 3, p. 629-645, 1998. <https://doi.org/10.1037/0022-3514.74.3.629>

SABBAGH, Daniel. The paradox of decategorization: deinstitutionalizing race through race-based affirmative action in the United States. **Ethnic and Racial Studies**, v. 34, n. 10, p. 1665-1681, 2011. <https://doi.org/10.1080/01419870.2011.569029>

SANTOS, Maria Helena; AMÂNCIO, Lígia. Sobreminorias em profissões marcadas pelo gênero: consequências e reações. **Análise Social**, Lisboa, v. 49, n. 212, p. 700-726, jul./set. 2014. <https://doi.org/10.31447/AS00032573.2014212.07>

SEIERSTAD, Cathrine; OPSAHL, Tore. For the few not the many? The effects of affirmative action on presence, prominence, and social capital of women directors in Norway. **Scandinavian Journal of Management**, v. 27, n. 1, p. 44-54, 2011. <https://doi.org/10.1016/j.scaman.2010.10.002>

SILVA, Nelson do Valle; HASENBALG, Carlos. Recursos familiares e transições educacionais. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 18, supl., p. 67-76, 2002. <https://doi.org/10.1590/S0102-311X2002000700008>

SKRENTNY, John David. **The ironies of affirmative action: politics, culture, and justice in America**. University of Chicago Press, 1996.

UNIVERSITY OF OXFORD. **Gender pay gap report 2021**. 2021. Disponível em: <https://www.weforum.org/publications/global-gender-gap-report-2021/>. Acesso em: 26 abr. 2023.

VARGAS, Hustana Maria. Aqui é assim: tem curso de rico pra continuar rico e curso de pobre pra continuar pobre. **Argumentos**, v. 5, n. 10, p. 6-16, 2010.

WORLD BANK. **Women in Leadership Program**. 2021. Disponível em: <https://www.womensworldbanking.org/insights/category/women-in-leadership/>. Acesso em: 26 abr. 2023.

Lucilene da Ressurreição Santos

 <https://orcid.org/0009-0004-4906-7887>

Mestre em Administração Pública pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Direito Civil e Processual Civil pela Universidade Anhanguera. Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC/GO). Servidora da Polícia Federal.

lucileneress@gmail.com

CAPACITAÇÃO EM FINANCIAMENTO EXTERNO: EXPERIÊNCIAS DE MULHERES LÍDERES DO PODER EXECUTIVO E PROPOSTAS DE AÇÕES AFIRMATIVAS

Renata Vargas Amaral¹

Nanahira de Rabelo e Sant'Anna²

Raphael Silveira Amaro²

Vanessa Carvalho dos Santos¹

Viviane Vecchi Mendes Muller²

¹Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Washington, D.C., Estados Unidos da América

²Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), Brasília – DF, Brasil

A igualdade de gênero é fundamental para o desenvolvimento socioeconômico global, embora desafios persistentes evidenciem disparidades significativas, especialmente no contexto brasileiro. Apesar dos avanços observados, como o aumento da representação ministerial, as mulheres continuam a enfrentar sub-representação em várias esferas, incluindo a participação restrita na submissão de pleitos para obtenção de financiamento externo para projetos relevantes. Esta limitação compromete não apenas a representatividade feminina em decisões estratégicas, mas também a eficácia na implementação de políticas públicas equitativas e inclusivas. Nesse sentido, com o intuito de compreender melhor esse desafio e de elevar a participação de mulheres em uma área estratégica do setor público, foi desenvolvido um projeto piloto de capacitação para governadoras, prefeitas e secretárias de entes subnacionais em financiamento externo para projetos com perspectiva de gênero. Esse estudo oferece um relato acerca do curso de capacitação promovido, explorando as percepções das gestoras acerca dos desafios específicos enfrentados e objetivando prover subsídios para o desenvolvimento de políticas públicas destinadas a promover a igualdade de gênero e a facilitar a participação equitativa das mulheres nos processos decisórios concernentes aos financiamentos externos.

Palavras-chave: gênero; financiamento externo; projetos; capacitação; políticas públicas.

CAPACITACIÓN EN FINANCIAMIENTO EXTERNO: EXPERIENCIAS DE MUJERES LÍDERES DEL PODER EJECUTIVO Y PROPUESTAS DE ACCIONES AFIRMATIVAS

La igualdad de género es esencial para el desarrollo socioeconómico global, aunque persisten desafíos que evidencian disparidades significativas, especialmente en el contexto brasileño. A pesar de los avances observados, como el incremento en la representación ministerial, las mujeres siguen enfrentando subrepresentación en varios ámbitos, incluida la baja participación en la presentación de solicitudes para la obtención de financiamiento externo para proyectos relevantes. Esta limitación compromete no solo la representatividad femenina en decisiones estratégicas, sino también la eficacia en la implementación de políticas públicas equitativas e inclusivas. En este sentido, con el propósito de profundizar en este desafío y aumentar la participación de las mujeres en un área estratégica del sector público, se ha desarrollado un proyecto piloto de capacitación dirigido a gobernadoras, alcaldesas y secretarias de entidades subnacionales en financiamiento externo para proyectos con perspectiva de género. Este estudio ofrece un relato sobre el curso de capacitación realizado, explorando las percepciones de las gestoras respecto a los desafíos específicos enfrentados y procurando proporcionar insumos para el desarrollo de políticas públicas destinadas a promover la igualdad de género y facilitar la participación equitativa de las mujeres en los procesos decisarios relacionados con los financiamientos externos.

Palabras-clave: género; financiamiento externo; proyectos; capacitación; políticas públicas.

TRAINING IN EXTERNAL FINANCING: EXPERIENCES OF WOMEN LEADERS IN THE EXECUTIVE BRANCH AND PROPOSALS FOR AFFIRMATIVE ACTIONS

Gender equality is fundamental to global socio-economic development, although persistent challenges highlight significant disparities, especially in the Brazilian context. Despite the progress made, such as the increase in ministerial representation, women continue to face under-representation in various spheres, including restricted participation in submitting requests for external funding for relevant projects. This limitation compromises not only female representation in strategic decisions, but also the effectiveness of implementing equitable and inclusive public policies. In order to better understand this challenge and increase the participation of women in a strategic area of the public sector, a pilot project was developed to provide capacity building for governors, mayors and secretaries of sub-national entities in external financing for projects with a gender perspective. This study offers a report of the course, exploring the perceptions of women managers about the specific challenges they faced and aiming to provide input for the development of public policies aimed at promoting gender equality and facilitating the equal participation of women in decision-making processes regarding external funding.

Keywords: gender; external funding; projects; capacitation; public policies.

1. INTRODUÇÃO

A igualdade de gênero é um tema de destaque no debate social e político em todo o mundo, frente às claras evidências do papel relevante da mulher no desenvolvimento econômico dos países. Infelizmente, no Brasil, as mulheres ainda estão longe de atingir igualdade nos mais diversos aspectos das suas vidas. Na vida pública, apesar de constituírem a maioria do eleitorado, elas ainda representam menos de 12,1% das prefeitas. Em que pesem avanços como o aumento da ocupação dos cargos ministeriais por mulheres de 8,7% em 2020 para 23,7% em 2023, observa-se uma sub-representação feminina nesse importante espaço de liderança no planejamento e na execução de políticas públicas (IBGE, 2024).

Cabe ressaltar, nesse contexto, que a promoção da igualdade de gênero é o objetivo de número 5 na lista de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, aos quais os países membros das Nações Unidas se comprometeram a cumprir até o ano de 2030. Mais especificamente, os membros das Nações Unidas concordaram em “garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública” (ONU, 2024).

No âmbito do governo federal, a promoção da igualdade de gênero é considerada prioritária. Importante destacar que 45 dos 88 programas do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027 possuem algum atributo, programa, objetivo específico, entrega ou medida institucional e normativa marcados como referentes à chamada Agenda Transversal de Mulheres, composta por 85 objetivos específicos, 191 entregas e 75 medidas institucionais e normativas. Um dos 35 objetivos estratégicos do PPA 2024-2027 diz respeito diretamente a mulheres: “Reforçar políticas de proteção e atenção às mulheres, buscando a equidade de direitos, a autonomia financeira, a isonomia salarial e a redução da violência” (Brasil, 2024a).

A efetividade de políticas públicas que promovam a igualdade de gênero passa pela ampliação do número de mulheres com influência e poder de decisão sobre a formulação dessas políticas. Com vistas a fortalecer essa participação política e econômica, a Secretaria de Assuntos Internacionais e Desenvolvimento (Seaid) do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) propôs um meio de ampliar o acesso de mulheres líderes no Poder Executivo, como prefeitas e governadoras, à ferramenta do financiamento externo para programas e projetos do setor público.

A Comissão de Financiamentos Externos (Cofiex), integrante da estrutura do MPO, tem a finalidade de avaliar programas e projetos do setor público financiados com recursos de agentes financeiros externos e que contam com garantia da União. O processo de aprovação de um programa ou projeto junto à Cofiex tem procedimento específico, envolvendo a submissão de uma série de documentos, cuja preparação, elaboração e preenchimento parte de cada proponente

interessado na captação dos recursos externos para seu ente federativo. O tempo médio para que uma operação de crédito externo entre em execução é superior a dois anos (Brasil, 2024c).

Destaca-se que, em levantamento realizado pelo governo federal, a proporção de prefeitas e governadoras que buscam financiamento externo mostrou-se bastante reduzida, representando cerca de 8% do total de pedidos recebidos, embora, aproximadamente, 12% dos municípios e estados sejam chefiados por mulheres (Enap, 2024a).

A discrepância entre os percentuais pode ser atribuída a diversos fatores, incluindo a baixa representatividade feminina em cargos de liderança na política e no setor público¹ e os desafios e desigualdades enfrentados pelas mulheres no acesso a direitos e serviços públicos, mesmo quando ocupam cargos de liderança. Barreiras socioculturais e preconceitos institucionais podem influenciar a efetiva participação de lideranças femininas em processos de captação de recursos externos, uma vez que a presença de mulheres em espaços de poder e decisão não garante, por si só, sua efetiva inclusão nessas iniciativas. Além disso, é possível que governos chefiados por mulheres contem com equipes técnicas menos experientes ou tenham menor acesso a consultorias especializadas para estruturar pedidos de financiamento externo (República.org, 2023; Brasil, 2024a).

Anualmente, a Cofex aprova projetos financiados por bancos multilaterais de desenvolvimento e agências governamentais estrangeiras² de mais de US\$ 9 bilhões, com impacto direto na vida da população brasileira. Ainda, a carteira ativa da Cofex é superior a US\$ 30 bilhões, distribuídos entre mais de 250 projetos em setores como educação, saúde, saneamento, infraestrutura e meio ambiente (Brasil, 2024c). A participação de um número maior de governadoras, prefeitas e gestoras nesse processo possibilitará não somente uma oportunidade maior de equidade entre mulheres e homens em um processo relevante do ponto de vista estratégico, pois permite a entrega de políticas públicas de qualidade nos estados e municípios, mas também novas perspectivas na elaboração de projetos que têm como objetivo final a melhoria de condições de vida para a sociedade.

Assim, tendo em consideração a baixa participação de prefeitas e governadoras na submissão de pleitos para obtenção de financiamento externo para seus projetos, faz-se necessário o desenvolvimento de iniciativas para que um número maior de mulheres líderes do executivo

¹ De acordo com artigo do portal República.org (2023), ainda que as mulheres sejam maioria no serviço público brasileiro (57%), elas ocupam apenas 39% dos cargos de direção e gerência.

²Bancos multilaterais de desenvolvimento são instituições financeiras públicas, fundadas e mantidas com contribuições dos países membros, cuja função básica é financiar projetos que contribuam para o desenvolvimento econômico-social dos países que são clientes. São exemplos dessas instituições: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF); Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata); Banco Africano de Desenvolvimento (BAD); Banco de Desenvolvimento do Caribe (BDC). Agências governamentais estrangeiras são instituições vinculadas a governos nacionais que financiam projetos em outros países como parte de suas estratégias de cooperação internacional e conforme os interesses estratégicos do país financiador, a exemplo de: Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD); Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA); KfW Banco de Desenvolvimento (Brasil, 2023b).

subnacional e de gestoras tenham acesso a essa importante ferramenta do crédito externo para construção de políticas públicas de qualidade para sua população.

Diante da oportunidade de elevar a participação de mulheres em uma área estratégica do setor público, a Seaid/MPO, em parceria com o Banco de Desenvolvimento da América Latina e Caribe (CAF, sigla de Corporação Andina de Fomento), a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e o Instituto Alziras, desenvolveu um projeto piloto de capacitação para governadoras, prefeitas e secretárias de entes subnacionais – estados e municípios. O intuito dessa capacitação foi promover o engajamento de mais mulheres no processo de elaboração de projetos apoiados por financiamento externo, além de incentivar a inserção do componente de gênero nos projetos apresentados.

Dessa forma, ao promover a participação equitativa de mulheres e homens, a Cofex não apenas contribui para reforçar a representatividade e a equidade social, mas também para maximizar o impacto positivo dos projetos aprovados, de modo que as iniciativas financiadas possam refletir uma diversidade abrangente de experiências e necessidades da sociedade brasileira. Esses benefícios estão em consonância tanto com os resultados encontrados por Hoogendoorn *et al.* (2013), que evidenciam que a equidade de gênero, ao proporcionar uma ampla variedade de conhecimentos e habilidades, constitui um fator determinante para o desenvolvimento de processos de trabalho bem-sucedidos, quanto com um dos argumentos delineados por Shang (2022), o qual destaca que abordar a desigualdade de gênero resulta em vantagens para todos os segmentos da sociedade, não se limitando exclusivamente às mulheres.

Diante desse contexto, o presente estudo tem como objetivo oferecer um relato acerca do curso de capacitação promovido, com uma exploração das percepções das gestoras sobre os desafios específicos enfrentados ao lidar com os requisitos e os procedimentos complexos para a aprovação de programas e projetos financiados com recursos externos. Além disso, visa-se analisar os impactos dessas dificuldades na implementação de políticas públicas nos níveis estadual e municipal. Adicionalmente, o estudo visa fornecer subsídios para o desenvolvimento de políticas públicas destinadas a promover a igualdade de gênero e a facilitar a participação equitativa de mulheres nos processos decisórios relacionados aos financiamentos externos.

A metodologia adotada para a elaboração do relato envolveu anotações de campo e análise de materiais didáticos, documentos institucionais e registros audiovisuais relacionados à capacitação. Compõem o grupo de autorias três servidoras federais ocupantes de cargos de liderança na data do evento, as quais idealizaram, coordenaram e palestraram na ocasião. Demais autorias, servidores integrantes de suas equipes, conduziram a coleta e sistematização de dados e informações. A análise foi estruturada a partir da categorização dos principais temas abordados na capacitação, conforme a sequência da programação do evento, enfatizando os desafios enfrentados pelas participantes, especialmente no que tange à interseccionalidade entre financiamento e desigualdade de gênero.

Espera-se que os resultados obtidos contribuam significativamente para a formulação de estratégias mais eficazes e inclusivas, capazes de atender às diversas necessidades da sociedade brasileira e de fortalecer a representatividade feminina na administração pública. Este esforço está em consonância com os objetivos de desenvolvimento sustentável e com as diretrizes internacionais voltadas para a equidade de gênero.

2. AGENDA DE GÊNERO EM PROJETOS COM FINANCIAMENTO EXTERNO

Considerado um importante instrumento de cooperação internacional para o desenvolvimento, o financiamento externo pode repercutir na conformação de políticas e no fortalecimento de agendas como as relativas à igualdade de gênero. Bancos multilaterais de desenvolvimento têm buscado impulsionar a temática mediante o lançamento de estratégias, a publicação de relatórios, a realização de campanhas e o financiamento a projetos com perspectiva de gênero.

Reconhece-se que, embora tenham sido observados progressos desde a adoção da Declaração de Pequim de 1995³, ainda há muito a se fazer para alcançar os objetivos de equidade e empoderamento, dada a persistência de desigualdades de gênero, que incluem acesso desigual a oportunidades de emprego, mercados de informação e finanças; acesso e controle desiguais sobre recursos produtivos e meios de subsistência; responsabilidade desproporcional pelos cuidados não remunerados e pelo trabalho doméstico; acesso desigual à saúde e à educação; violência baseada em gênero; e níveis desequilibrados de representação e participação nos processos de tomada de decisões políticas, sociais, domésticas e econômicas (Agence Française de Développement & United Nations Entity for Gender Equality, 2021).

Nesse contexto, o Relatório da ONU Mulheres e da Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD) sobre bancos de desenvolvimento público e igualdade de gênero, publicado em 2021, destacou três prioridades temáticas observadas no tocante a programas e projetos apoiados com perspectiva de gênero: 1) empoderamento econômico de mulheres; 2) violência baseada em gênero; 3) igualdade de gênero e alterações climáticas.

Programas e projetos de bancos de desenvolvimento público voltados ao empoderamento econômico de mulheres incluem investimentos em empreendedorismo e emprego, formação educacional e profissional, emprego e liderança inclusivos, apoio a sistemas de proteção social, apoio a soluções de cuidados infantis, pacotes de estímulos anticíclicos, subsídios equivalentes e apoio a meios de subsistência. Entre os exemplos de iniciativas, foi mencionado o programa Mulheres nos Negócios (Women in Business) do Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD), que visa facilitar o acesso das mulheres às oportunidades econômicas por meio de uma

³ Aprovada na IV Conferência Mundial das Nações Unidas sobre as Mulheres, em 15 de setembro de 1995 (United Nations, 1995).

combinação de financiamento, acesso a *know-how* e diálogo político, considerando que elas têm menor acesso à educação empreendedora, às redes de negócios e aos modelos de referência, em comparação aos pares do sexo masculino. Lançado em 2014, o programa fornece linhas de crédito, mitigação de riscos e assistência técnica a instituições financeiras parceiras locais, ajudando-as a valorizar empresas lideradas por mulheres.

No que se refere a programas e projetos que consideram o tema da violência baseada em gênero, destacam-se iniciativas educacionais, intervenções para reduzir a violência em contextos humanitários, trabalhos com adolescentes, criação de ambientes de trabalho seguros e livres de assédio e envolvimento de empresas e comunidades no desenvolvimento de intervenções. Entre as ferramentas e publicações desenvolvidas, menciona-se uma Nota de Boas Práticas do Banco Mundial sobre abordagem de exploração, abuso e assédio no financiamento de projetos de investimento envolvendo grandes obras civis (World Bank Group, 2020).

No tocante a programas e projetos sobre gênero e clima, estratégias para explorar a articulação entre as duas abordagens incluem acelerar o investimento em soluções climáticas sensíveis ao gênero, assegurar benefícios de investimentos de financiamento relativos às mudanças climáticas, incentivar mulheres e meninas a liderar e participar da transição para uma economia verde, desenvolver a resiliência para lidar com as mudanças climáticas e o risco de desastres, promover a inclusão feminina nos escalões superiores das cadeias de valor agrícolas e prover instrumentos de financiamento especializados como fundos climáticos e de gênero. Como exemplos de iniciativas, o Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB) comprometeu-se com metas duplas de 75% de operações apoiando a mitigação das mudanças climáticas e 75% de operações apresentando projetos inclusivos de gênero até 2030.

Nesse tópico, ressalta-se a importância da liderança feminina nos seguintes termos:

Vários bancos salientaram a importância de enfatizar a participação plena e justa das mulheres entre líderes, funcionários, fornecedores, decisores, partes interessadas, educadores, prestadores de cuidados e especialistas em todos os setores e a todos os níveis, para soluções bem-sucedidas a longo prazo para as mudanças climáticas (por exemplo, incorporando energias renováveis e soluções verdes no planejamento de projetos comunitários inclusivos de gênero locais) (Agence Française de Développement & United Nations Entity for Gender Equality, 2021, tradução nossa, p. 26).

Os tópicos destacados no Relatório da ONU Mulheres e da AFD são ressaltados em estratégias e planos de ação de bancos multilaterais de desenvolvimento como o Banco de Desenvolvimento da América Latina e do Caribe (CAF), o qual foi uma das instituições parceiras na organização do evento de capacitação que consiste no objeto desta pesquisa. A Estratégia CAF para a Igualdade de Gênero 2022-2026, que estabelece os eixos de atuação institucional para o acompanhamento dos países acionistas no cumprimento da igualdade de gênero e no empoderamento das mulheres,

determina que as ações prioritárias devem ser orientadas por uma abordagem transversal e integrada, contemplando pilares essenciais que promovam uma transformação sustentável e inclusiva.

A Estratégia enfatiza a incorporação de componentes de gênero nos projetos a serem apoiados pelo CAF, assegurando que as iniciativas considerem as necessidades específicas das mulheres e promovam a equidade. Tal abordagem inclui a implementação de medidas concretas para aumentar a liderança feminina, incentivando a participação ativa das mulheres em todas as fases dos projetos, desde a concepção até a execução e a avaliação. Desta forma, o CAF não apenas apoia a igualdade de gênero, mas também fomenta o desenvolvimento de capacidades de liderança entre as mulheres, contribuindo, assim, para uma mudança estrutural que beneficie toda a sociedade.

Adentrando na agenda brasileira relacionada à questão de gênero, Farah (2004) lista as seguintes diretrizes no campo das políticas públicas: violência; saúde; meninas e adolescentes; geração de emprego e renda; educação; trabalho; infraestrutura urbana e habitação; questão agrária; incorporação da perspectiva de gênero por toda a política pública (transversalidade); acesso ao poder político e *empowerment*.

No último tópico, a agenda considera “a abertura de espaços de decisão à participação de mulheres, de modo a garantir que estas interfiram de maneira ativa na formulação e na implementação de políticas públicas”, assim como a criação de condições de autonomia para as mulheres, de maneira que estas passem a decidir sobre suas próprias vidas. Isso envolve, portanto, “mudanças nas relações de poder nos diversos espaços em que estão inseridas: no espaço doméstico, no trabalho etc” (Farah, 2004, p. 58).

Em estudo de abrangência nacional sobre a relação entre as mulheres e a política brasileira realizado pela organização não governamental Elas no Poder (2020), os temas que apresentaram maiores índices de concordância entre os fatores que mais dificultam a entrada de mulheres na política são independentes do esforço ou da motivação das mulheres: desigualdade do trabalho doméstico, resistência dos partidos em abrirem espaço para mulheres e o assédio e desrespeito que sofrem. Tal constatação corrobora com a ideia de que os entraves para a entrada das mulheres na política são, em boa parte, estruturais.

No que se refere a pautas prioritárias para as mulheres na política, o estudo constatou que elas demonstram maior interesse em políticas de bem-estar social, especialmente as pautas da educação, com 74%, e das políticas sociais e direitos humanos, com 59%⁴. A pesquisa ressalta que diversos estudos apontam que as mulheres, ao assumirem cargos políticos, dedicam maiores

⁴ As demais pautas consideradas na pesquisa e respectivos percentuais foram: políticas públicas para mulheres (48%), saúde (37%), economia e desemprego (25%), meio ambiente (20%), segurança pública (12%) e combate à corrupção (12%) (Elas no Poder, 2020).

esforços na produção de políticas públicas de bem-estar social, em detrimento de temas como políticas econômica e fiscal.

A dimensão “igualdade de decisão e poder” é uma das cinco abordadas no Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, ao lado de “viver sem violência”, “autonomia econômica”, “saúde e ambiente” e “capacidade institucional”. Sobre as várias causas relacionadas aos problemas da desigualdade de decisão e poder para as mulheres, o documento menciona que as mais frequentes estão relacionadas ao machismo e à estrutura patriarcal da sociedade e considera que compreender as causas, discutir sobre a questão, articular leis e pactos entre os entes federativos, são essenciais para desconstruir esses comportamentos e combater a desigualdade (Brasil, 2024a).

Entre as estruturas institucionais, sociais e culturais que contribuem para a persistência de desigualdades no sistema político, menciona-se “a baixa capacidade de produção de informações e formação que tornem mais evidentes essas desigualdades e apontem como os distintos grupos de mulheres têm menos recursos, redes e tempo disponível” (Brasil, 2024a, p. 63). As entregas dos programas do PPA 2024-2027 na dimensão de “igualdade de decisão e poder” incluem formação e campanhas de incentivo à participação política de mulheres, publicação de diagnósticos e materiais informativos sobre a participação das mulheres nos espaços de poder e decisão e publicação de análises e informações socioeconômicas sobre as mulheres e desigualdades de gênero.

Com o presente trabalho, busca-se apresentar um relato sobre o evento de capacitação em financiamento externo para mulheres líderes do Poder Executivo, explorando as percepções das participantes quanto aos desafios enfrentados para a obtenção de recursos externos para o financiamento de projetos e programas do setor público. Antes de abordar a iniciativa, apresenta-se como a agenda de gênero se insere nos programas e projetos analisados e aprovados pela Comissão de Financiamentos Externos (Coflex), no capítulo a seguir.

3. HISTÓRICO RECENTE DA COFLEX: PROGRAMAS E PROJETOS COM COMPONENTE DE GÊNERO

A Coflex, órgão colegiado de caráter permanente e integrante da estrutura do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), tem por finalidade examinar e autorizar a preparação de programas e projetos do setor público que serão financiados com recursos externos de organismos financeiros internacionais e agências governamentais estrangeiras, e que contam com garantia da União.

A Comissão é composta por representantes de três ministérios, quais sejam o MPO: Secretário-Executivo, Secretaria de Assuntos Internacionais e Desenvolvimento, Secretaria Nacional de Planejamento e Secretário de Orçamento Federal; o Ministério da Fazenda (MF): Secretário do Tesouro Nacional, Secretaria de Assuntos Internacionais e Secretário de Política

Econômica; e o Ministério de Relações Exteriores (MRE): Secretário de Assuntos Econômicos e Financeiros. A flexão de gênero nos cargos indica que a representação feminina na Comissão é de 37,5%, um percentual ainda distante da paridade, mas que reflete a participação de mulheres em posições de liderança nos ministérios envolvidos⁵.

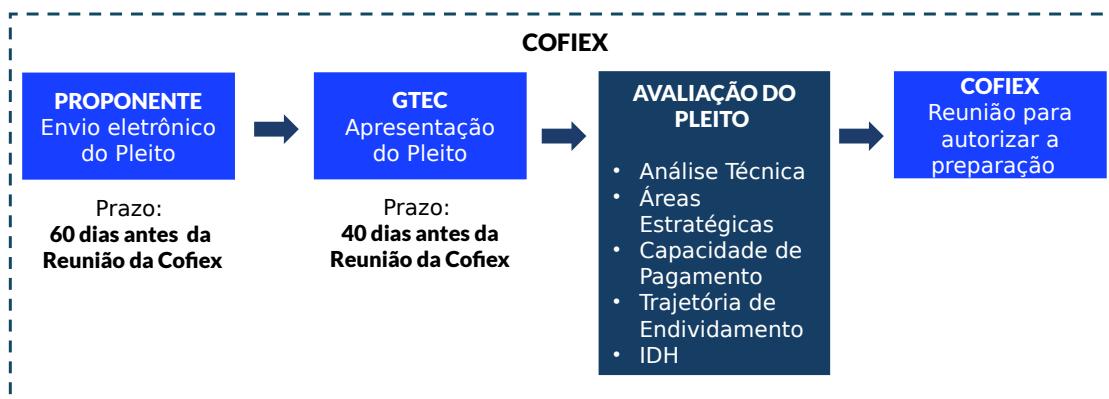
Os membros da Cofiex indicam seus suplentes, designados em ato do Secretário-Executivo do MPO, que também preside a Comissão. As deliberações ocorrem por resolução e as decisões são tomadas por unanimidade, com a presença da maioria absoluta de seus membros. A Comissão pode convidar representantes de outros órgãos, entidades públicas e privadas, além de especialistas, para suas reuniões.

Conforme a legislação vigente nas datas da capacitação relatada neste trabalho, o processo de aprovação de um programa ou projeto junto à Cofiex iniciava-se com a elaboração e submissão de uma carta-consulta⁶, que seria apreciada pelos membros da Comissão. Os interessados em obter financiamento externo – União, estados e municípios – apresentavam seus projetos e programas no âmbito do Grupo Técnico da Cofiex (GTEC), grupo técnico permanente de assessoramento à Comissão. Os proponentes submetiam cartas-consulta e documentos relacionados por meio do Sistema de Gerenciamento Integrado (SIGS), sistema de gestão eletrônica de documentos da Secretaria de Assuntos Internacionais e Desenvolvimento do Ministério do Planejamento e Orçamento (Seaid/MPO), e apresentavam os programas e projetos propostos em reuniões técnicas denominadas como GTEC-Apresentação. Pleitos considerados aptos seriam encaminhados para avaliação e deliberação nas reuniões da Cofiex, conforme ilustrado no fluxograma da Figura 1 (Brasil, 2017; 2024d).

⁵ Trata-se da composição da Cofiex nas datas da capacitação abordada neste artigo, a qual se verificou mantida em março de 2025.

⁶ O termo “carta-consulta” foi substituído por “pleito de financiamento externo” com a entrada em vigor da nova resolução que dispõe sobre o exame e a autorização, pela Cofiex, para a preparação de projetos ou programas do setor público com apoio financeiro de fontes externas, a Resolução Normativa nº 1, de 22 de novembro de 2024 (Brasil, 2024e).

Figura 1 - Fluxograma de recebimento e análise de pleitos de operações de crédito externo com garantia da União



Fonte: elaboração própria com informações da Cofiex.

A avaliação dos programas e projetos vinculados aos pleitos de operações de crédito externo observava os procedimentos instituídos pela Resolução Cofiex nº 17, de 7 de junho de 2021, até a entrada em vigor da Resolução Normativa nº 1, de 22 novembro de 2024. A análise considerava cinco critérios para pontuação, quais sejam: 1) análise técnica – desenho, gestão e gerenciamento de riscos do programa ou projeto; 2) áreas estratégicas – impactos ambientais, econômicos e sociais do programa ou projeto; 3) capacidade de pagamento do ente – estados, Distrito Federal e municípios; 4) trajetória de endividamento do ente; 5) Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), beneficiando os entes com menor índice.

O segundo critério reunia 15 áreas consideradas prioritárias para pontuação de projetos e programas, caso as contemplassem e nelas pudessem impactar⁷. Uma das áreas denominava-se “Políticas voltadas para juventude, gênero e raça”, em que projetos e programas poderiam ser pontuados quando neles se verificasse a presença de ações ou iniciativas direcionadas a populações jovens, racializadas e com recorte de gênero.

Outra área estratégica em que ações ou iniciativas com componente de gênero poderiam se incluir denominava-se “Ações de inclusão de minorias sociais entre os beneficiários”. A avaliação desse requisito considerava a presença de ações ou iniciativas que pudessem impactar positivamente o tema social na forma da inclusão de minorias sociais, entre as quais mulheres, negros, indígenas, imigrantes, pessoas LGBTQIAPN+, idosos, população de baixa renda, pessoas com deficiência (PCD) e pessoas em situação de rua (Brasil, 2021; 2024e).

Antes de discorrer sobre a presença do componente de gênero nos programas e projetos recebidos e aprovados pela Cofiex, vale esclarecer que, ao longo do ano de 2023, a Seaid/MPO, que consiste na Secretaria-Executiva da Comissão, adotou uma série de procedimentos para conferir

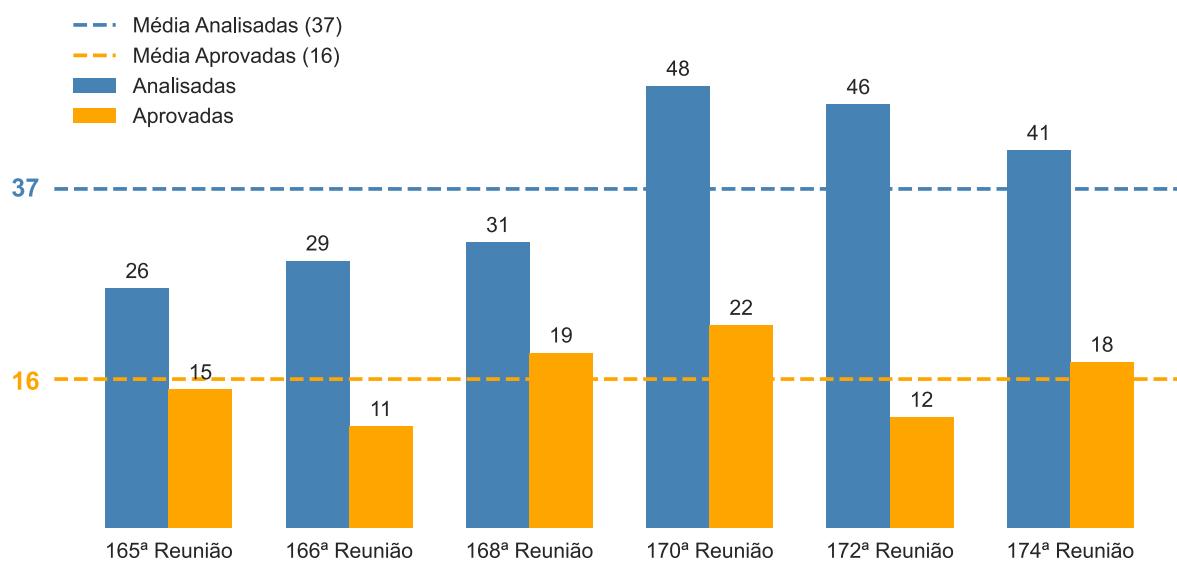
⁷ As 15 áreas estratégicas estão relacionadas no item 4 do Anexo da Resolução nº 17, de 2021 (Brasil, 2021).

maior transparência e efetividade ao processo de financiamento externo com aval da União. Nesse sentido, três mudanças se destacam: definição e divulgação do calendário das reuniões no início do ano; divulgação da pauta das reuniões com antecedência, incluindo os programas e projetos a serem deliberados; e divulgação das informações de cada programa e projeto recebido. Antes, o calendário não era público e apenas os projetos aprovados eram divulgados. A partir do ano de 2023, todos os programas e projetos a serem apreciados nas reuniões são devidamente listados e podem ser consultados no site da Cofiex, onde também podem ser acessadas informações adicionais referentes aos programas e projetos já aprovados nessas e em reuniões anteriores (Brasil, 2023a).

Tendo em vista que a disponibilização de informações sobre programas e projetos recebidos e aprovados pela Cofiex passou a apresentar maior transparência a partir do ano de 2023, os dados que embasam a análise apresentada neste capítulo foram extraídos das seis reuniões da Comissão realizadas no período de janeiro de 2023 a junho de 2024, a saber: 165^a Reunião da Cofiex, em 27 de abril de 2023; 166^a Reunião da Cofiex, em 1º de junho de 2023; 168^a Reunião da Cofiex, em 6 de setembro de 2023; 170^a Reunião da Cofiex, em 7 de dezembro de 2023; 172^a Reunião da Cofiex, em 14 de março de 2024; e 174^a Reunião da Cofiex, em 13 de junho de 2024⁸ (Brasil, 2024d).

O Gráfico 1 apresenta a quantidade de cartas-consulta analisadas e aprovadas em cada uma das mencionadas reuniões. Durante o período total sob análise, a Cofiex deliberou sobre 221 pleitos de cartas-consulta, resultando em uma média de 37 deliberações por reunião. Destes, apenas 97 pleitos (43,9%), o que equivale a uma média de 16 por reunião, foram aprovados pela Cofiex para a preparação de programas ou projetos, evidenciando a complexidade e a competitividade inerentes a esse processo.

⁸ As reuniões 167^a, 169^a, 171^a e 173^a foram deliberativas de normativos e/ou de projetos de temas específicos, não de operações de crédito externo.

Gráfico 1 - Cartas-consulta analisadas e aprovadas por reunião da Cofex

Fonte: elaboração própria com dados do Sistema de Gerenciamento Integrado (SIGS).

Diante desse contexto competitivo, esperava-se que as cartas-consulta submetidas fossem elaboradas com o objetivo de alcançar a pontuação máxima possível, visando assim a sua aprovação. Nesse sentido, a inclusão de componentes de gênero, devido às pontuações específicas a eles atribuídos, poderia constituir um diferencial competitivo que potencialmente contribuiria para a aprovação da carta-consulta.

No entanto, apenas 44 pleitos (19,9%) deliberados nas reuniões possuem pontuações nas áreas estratégicas supracitadas que indicam a existência de componentes de gênero. Destes, apenas 25 pleitos (11,3% em relação ao total de pleitos deliberados e 25,8% em relação ao total de pleitos aprovados) foram aprovados pela Cofex para a preparação de programas ou projetos dentro do período de análise estabelecido. O Gráfico 2 detalha essas informações, demonstrando a quantidade de cartas-consulta analisadas e aprovadas com e sem componente de gênero em cada reunião.

Gráfico 2 - Cartas-consulta analisadas e aprovadas com e sem componente de gênero por reunião da Cofex

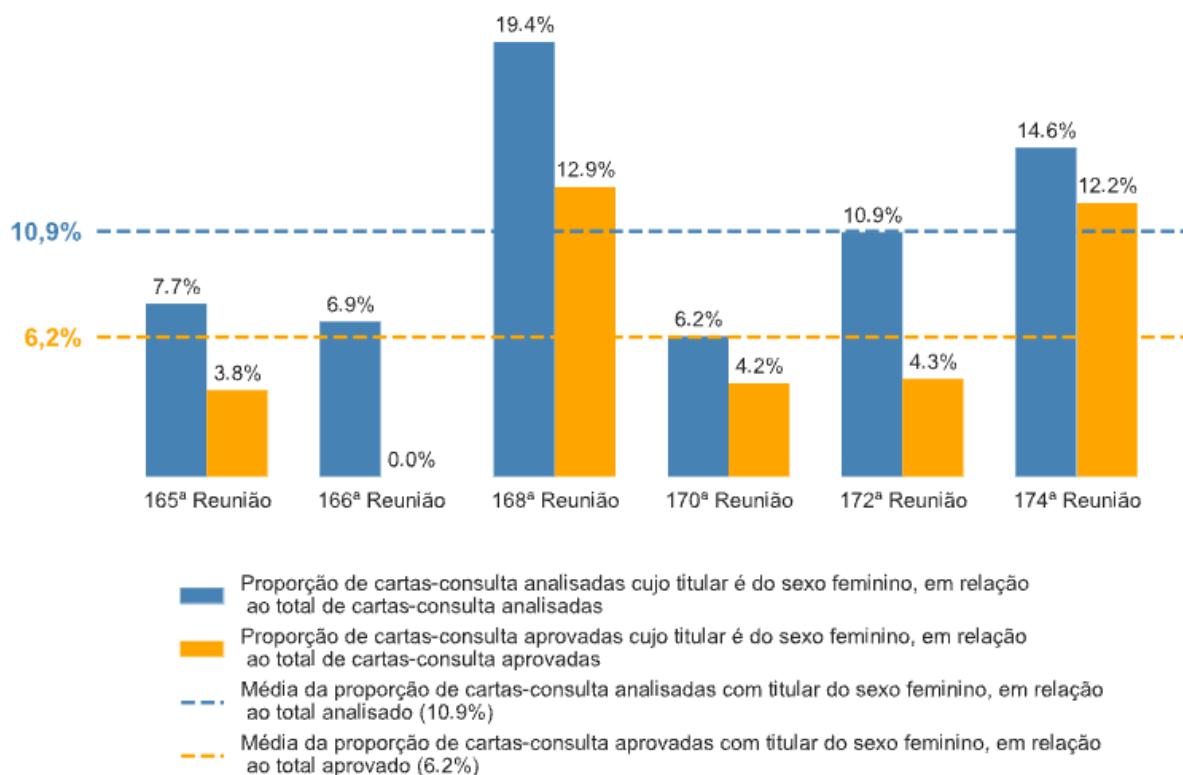
■ Analisadas Sem Componente de Gênero (Média: 79.6%)
■ Analisadas Com Componente de Gênero (Média: 20.4%)
■ Aprovadas Sem Componente de Gênero (Média: 72.9%)
■ Aprovadas Com Componente de Gênero (Média: 27.1%)



Fonte: elaboração própria com dados do Sistema de Gerenciamento Integrado (SIGS).

Uma possível explicação para a baixa quantidade de pleitos submetidos que incluem componentes de gênero pode residir na composição das equipes responsáveis pelas cartas-consulta. O Gráfico 3 ilustra o percentual de cartas-consulta cujos titulares são do gênero feminino, em relação ao total de cartas-consulta, tanto para aquelas apresentadas quanto para as aprovadas. Em média, no período analisado, apenas 10,9% das cartas-consulta apresentadas e 6,2% das aprovadas possuem titulares do gênero feminino, evidenciando uma disparidade relevante nesta estatística.

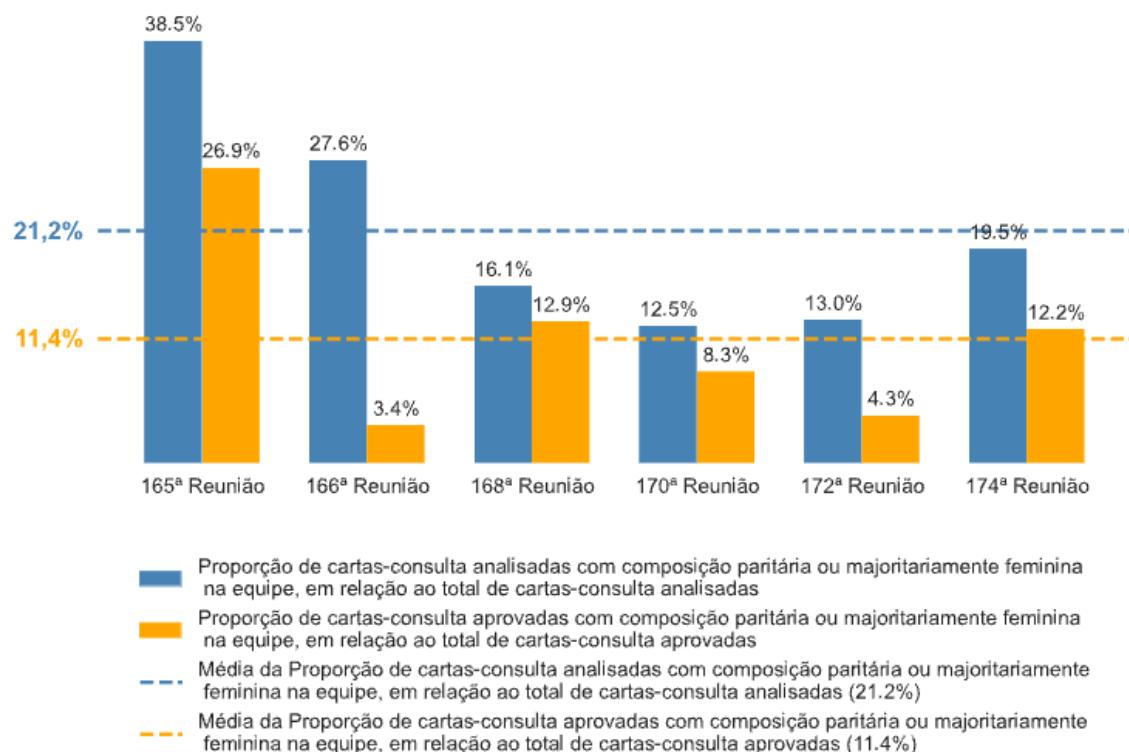
Gráfico 3 - Proporção de cartas-consulta cujo titular é do sexo feminino, em relação ao total de cartas-consulta, por reunião da Cofix



Fonte: elaboração própria com dados do Sistema de Gerenciamento Integrado (SIGS).

Além do titular, a desigualdade de gênero também se manifesta na composição proporcional das equipes responsáveis pelas cartas-consulta. Em média, durante o período analisado, apenas 21,2% das cartas-consulta apresentadas e 11,4% das aprovadas contam com pelo menos metade da equipe composta por indivíduos do gênero feminino. O Gráfico 4 detalha essas informações, apresentando o percentual de cartas-consulta que possuem essa característica em relação ao total de cartas-consulta, tanto para aquelas apresentadas quanto para as aprovadas.

Gráfico 4 - Proporção de cartas-consulta analisadas e aprovadas, por reunião da Cofiex, cuja composição da equipe é paritária ou majoritariamente feminina



Fonte: elaboração própria com dados do Sistema de Gerenciamento Integrado (SIGS).

Essa evidência também se manifesta e se reforça na composição média das equipes responsáveis pelas cartas-consulta aprovadas, conforme evidenciado pelo Gráfico 5. Todas essas estatísticas apresentadas evidenciam uma predominância masculina na elaboração dos pleitos submetidos para análise da Cofiex, o que pode estar relacionado a um baixo número de pleitos que possuem algum componente de gênero.

Embora essa lógica seja factível e a solução de aumentar a participação feminina seja evidente e desejável, é necessário ter cautela ao presumir que o simples aumento da participação feminina terá uma ligação direta e imediata com o aumento de cartas-consulta submetidas com componentes de gênero.

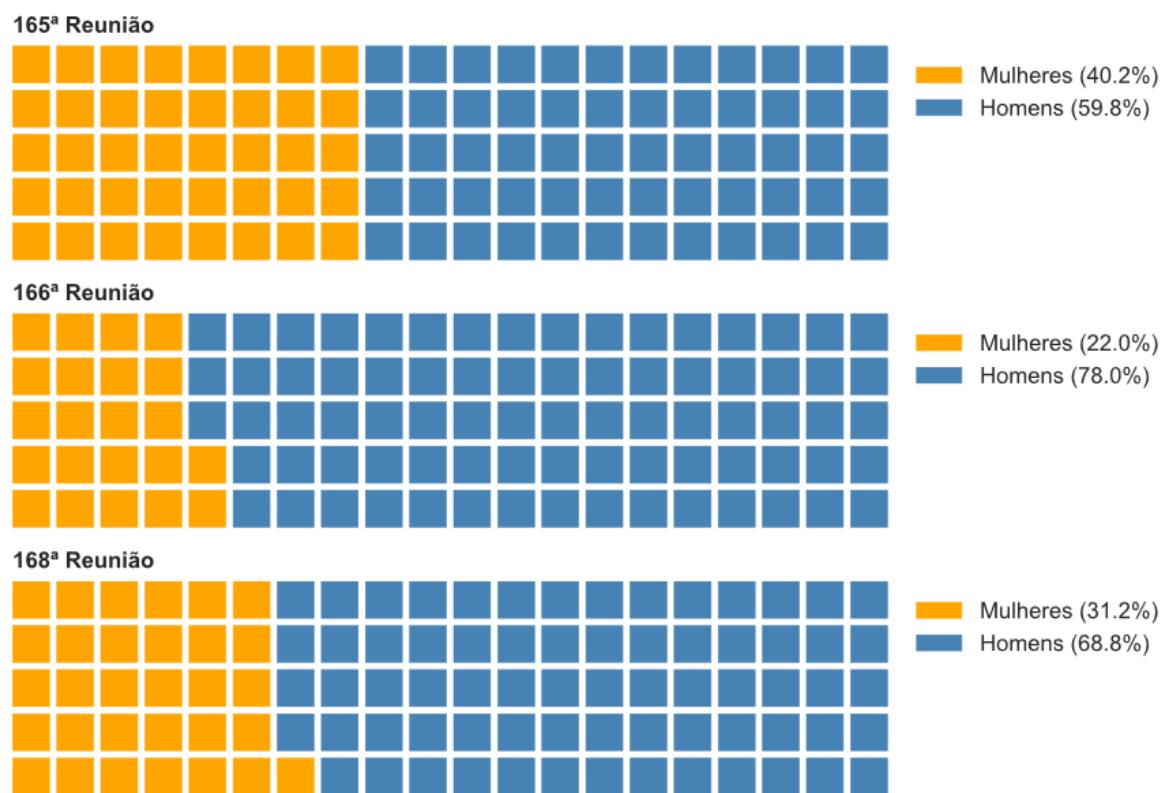
Com base na análise clássica da significância dos números na vida social, originalmente apresentada por Simmel (1950) e posteriormente aprimorada por Kanter (1977), esse processo pode ser mais complexo do que se imagina. Essa teoria evidencia que a presença de uma minoria numérica de indivíduos sub-representados exerce influência limitada ou nenhuma influência nos resultados organizacionais. Nesse contexto, para que a correlação entre a participação feminina e

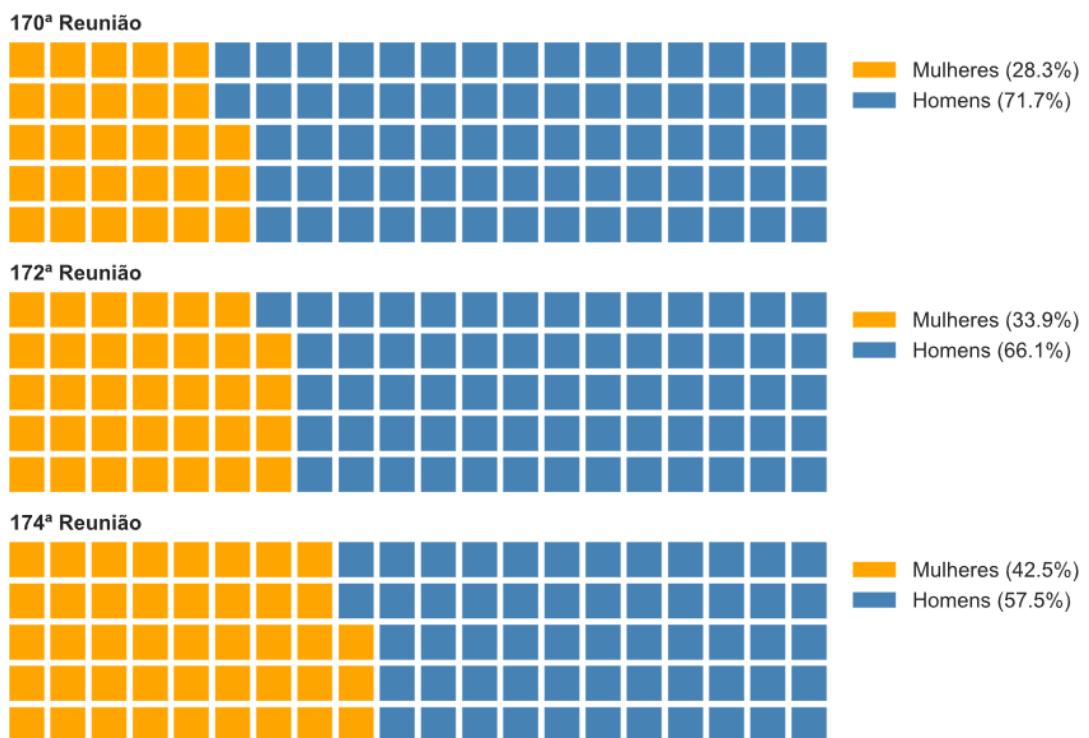
o aumento de cartas-consulta submetidas com componentes de gênero seja evidenciada, torna-se necessário que exista, no mínimo, uma equidade de gênero no processo.

Para ilustrar melhor esse argumento, observa-se que, no período analisado, não há registro de nenhuma carta-consulta submetida que conte com simultaneamente componentes de gênero e que tenha um titular do gênero feminino. Ademais, observa-se que apenas 11 pleitos (5,0%) deliberados e 6 aprovados (2,7% em relação ao total de pleitos deliberados e 6,2% em relação ao total de pleitos aprovados) contemplam tanto componentes de gênero quanto, ao menos, metade da equipe constituída por indivíduos do gênero feminino.

Esse contexto, embora mereça mais investigações, evidentemente apresenta desafios que transparecem a necessidade da elaboração de políticas públicas voltadas tanto para conscientização quanto para uma maior inclusão e representatividade de mulheres no processo como um todo, promovendo assim uma equidade de gênero mais efetiva e justa, que potencialmente traz inúmeros benefícios sociais e econômicos.

Gráfico 5 - Composição média das equipes responsáveis pelas cartas-consulta aprovadas por reunião da Cofex





Fonte: elaboração própria com dados do Sistema de Gerenciamento Integrado (SIGS).

4. RELATO DE EXPERIÊNCIA: CAPACITAÇÃO EM FINANCIAMENTO EXTERNO PARA PROJETOS COM PERSPECTIVA DE GÊNERO

O curso “Captação de recursos externos para financiamento de políticas locais com perspectiva de gênero” foi realizado de 8 a 10 de maio de 2024, em Brasília, no Distrito Federal. Organizado pelo Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), o Instituto Alziras e o Banco de Desenvolvimento da América Latina e Caribe (CAF), o evento teve por objetivo capacitar governadoras, vice-governadoras, prefeitas, vice-prefeitas e secretárias de estado ou de município com mais de 90 mil habitantes, no desenvolvimento de políticas locais que contribuam na promoção da equidade de gênero e na captação de recursos de agentes financeiros externos para programas ou projetos que refletem tais políticas.

Antes de relatar o evento de capacitação, apresenta-se brevemente a metodologia adotada para construir o registro apresentado neste capítulo.

4.1 Nota metodológica

A escolha da capacitação para objeto de análise decorre de seu ineditismo no Brasil e de sua relevância para o fortalecimento da participação feminina na gestão pública e na obtenção de financiamentos internacionais.

A singularidade do curso se evidencia na interseção de três elementos-chave: recursos externos, setor público e liderança feminina. Sua importância reside no fato de representar um esforço concreto de instituições nacionais e internacionais para reduzir desigualdades de gênero no acesso a recursos para projetos de desenvolvimento.

Embora existam iniciativas nacionais voltadas ao fortalecimento da atuação de mulheres na administração pública, como cursos de políticas de inclusão de gênero, de negociação para prefeitas e de liderança feminina no governo federal, essas experiências não abrangem especificamente captação e gestão de financiamentos internacionais (Enap, 2024b). Assim, a capacitação analisada se destaca por preencher a lacuna relacionada à preparação de mulheres líderes do Poder Executivo para o acesso a recursos externos, combinando a qualificação técnica sobre o tema com o empoderamento feminino na esfera pública.

Ressalta-se que compõem o grupo de autores deste artigo três servidoras do Poder Executivo Federal ocupantes de cargos comissionados e funções de confiança na data da capacitação – as lideranças femininas que idealizaram e coordenaram a organização do evento, além de atuarem como palestrantes na ocasião. Demais autores são servidores integrantes das equipes por elas lideradas, os quais obtiveram os dados e informações durante e após a realização do curso.

Os dados e informações utilizados para a elaboração do relato foram obtidos por meio de anotações de campo e interações com as coordenadoras da iniciativa. Analisaram-se, também, materiais didáticos, documentos institucionais e registros audiovisuais relacionados ao curso. A análise baseou-se na categorização dos principais temas abordados na capacitação, sendo conferido destaque aos desafios enfrentados pelas participantes na captação de recursos, especialmente em interseccionalidade com desigualdades de gênero. O relato, apresentado a seguir, foi organizado conforme a sequência da programação do evento.

4.2 Registro da experiência formativa

Idealizada no contexto do fortalecimento da agenda de equidade de gênero pelo governo federal, o curso “Captação de recursos externos para financiamento de políticas locais com perspectiva de gênero” recebeu cerca de 300 candidaturas de todos os estados do Brasil para 50 vagas. Diante da grande procura, foi possível contemplar 58 gestoras de alto escalão, das quais 47 participaram. Além do critério relacionado ao cargo, outros estabelecidos para a seleção contemplaram promoção da diversidade regional e de raça.

Entre as selecionadas, 60% das participantes se declararam pretas e pardas, 37% brancas e 3% indígenas. No que se refere à diversidade regional, 59% das selecionadas representaram a região Nordeste, 22% Norte, 7% Centro-Oeste e Sudeste e 4% Sul. Observou-se, entre as secretárias estaduais e municipais, considerável diversidade em relação à área de atuação, desde pastas dedicadas a Políticas para Mulheres, passando por Fazenda, Assistência Social, Justiça, Saúde, Trabalho, Planejamento entre outras.

Além das gestoras, participaram do evento cerca de 30 especialistas da Enap, do MPO, do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, do Ministério da Fazenda e de nove agentes financeiros externos: CAF; Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – Banco Mundial (BIRD); Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata); Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD); KfW Banco de Desenvolvimento; Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA); Novo Banco de Desenvolvimento (NDB); Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) da Organização das Nações Unidas (ONU). A Figura 2 é uma fotografia representativa da audiência no primeiro dia da capacitação.

Figura 2 - Fotografia das participantes do primeiro dia do evento de capacitação em financiamento externo para projetos com perspectiva de gênero



Fonte: BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Captação de Recursos Externos – Dia 1. 2024⁹.

A programação do evento foi estruturada para contemplar temas estratégicos e essenciais à promoção do desenvolvimento local e da equidade de gênero, incluindo painéis e workshops sobre mobilização de recursos externos como ferramenta de desenvolvimento local, desafios envolvidos

⁹ Foto de Washington Costa/MPO. Disponível em: <https://www.flickr.com/photos/minplanejamento/53710573663/in/album-72177720316832809>. Acesso em: 30 mar. 2025.

da elaboração à execução dos projetos, escolha do instrumento financeiro mais adequado, geração de emprego e renda nos estados e municípios, desafios das mudanças climáticas nas cidades e regiões rurais, igualdade de gênero na transição verde, além de infraestrutura e saneamento sob uma perspectiva de gênero e o conceito de cidades pensadas por mulheres (Enap, 2024a).

O painel “Do projeto à execução: o percurso institucional para mudar a vida do cidadão”, realizado no primeiro dia do evento de capacitação, abordou detalhadamente as etapas desde a apresentação de uma carta-consulta até a sua aprovação e a assinatura do contrato com a instituição financiadora. Foi destacado que se reconhecem “as dificuldades inerentes à burocracia para a obtenção de recursos externos e como ela afeta de maneira mais acentuada as mulheres, devido às dificuldades enfrentadas nas administrações públicas e no acesso em si das mulheres aos espaços de decisão”.

A ênfase nas dificuldades burocráticas para a obtenção de recursos externos e seu impacto desproporcional sobre as mulheres destaca um problema estrutural relevante: embora se reconheça que a burocracia pode ser um entrave, pouco se discute sobre como reformá-la de modo a torná-la menos excludente. Muitas vezes, os requisitos e as dinâmicas da administração pública reforçam padrões persistentes de desigualdade. Nota-se que o desafio não está apenas em capacitar as mulheres para navegar nesse sistema, mas também em transformá-lo para que seja mais inclusivo, simplificado e acessível.

O painel “Mobilização de recursos externos como ferramenta de desenvolvimento local”, também realizado no primeiro dia da capacitação, promoveu um debate sobre o papel do financiamento multilateral no desenvolvimento sustentável de estados e municípios. Representantes de Fonplata, CAF e Banco Mundial apresentaram as particularidades de atuação e os perfis de financiamento de cada instituição, ilustrando sua contribuição por meio de exemplos de programas e projetos apoiados.

Embora o painel tenha destacado a importância da perspectiva de gênero no desenvolvimento local, a discussão evidenciou desafios estruturais que persistem na inclusão efetiva das mulheres na gestão pública e no acesso a recursos externos. A afirmação da presidente do Fonplata, Luciana Botafogo, de que “a visão de gênero promove desenvolvimento desde a base da pirâmide”, sugere um reconhecimento da relevância do tema, mas também levanta questionamentos sobre o grau de institucionalização dessa abordagem nos mecanismos de financiamento externo. As exigências e critérios para a aprovação de projetos não contemplam suficientemente a perspectiva de gênero, limitando sua efetividade na prática.

Stefania Laterza, representante do CAF para o Brasil, apontou para o cenário desafiador enfrentado por gestoras, “constantemente cobradas de maneiras que os colegas homens não são”, sempre precisando ter que fazer o máximo, entregar o melhor, considerando que, geralmente, não haverá outra chance de ocupar posição semelhante. Por tais razões, foi ressaltada a importância tanto

da capacitação de mais mulheres que atuam na administração pública quanto do desenvolvimento de políticas públicas por gestoras.

A fala da representante do CAF evidencia uma desigualdade estrutural que vai além da capacitação técnica. Ainda que a formação de mais mulheres para a administração pública seja relevante, não é suficiente para reverter padrões institucionais que continuam cobrando mais das mulheres do que dos homens em posições de liderança (Brasil, 2024b).

O segundo dia do evento foi marcado por discussões fundamentais sobre financiamento, infraestrutura, saneamento, mobilidade urbana e políticas locais sob a perspectiva de gênero. O workshop “Da escola à estrada: qual o melhor instrumento financeiro para concretizar a minha política?” enfocou as características e vantagens de cada tipo de empréstimo, a exemplo de projetos de investimento público, programas baseados em resultados e financiamento para o desenvolvimento de políticas. As participantes se dividiram em cinco grupos e apresentaram um caso para ser modelado pelos especialistas. A Figura 3 corresponde a uma fotografia tirada durante o referido workshop.

Figura 3 - Fotografia da realização do workshop “Da escola à estrada: qual o melhor instrumento financeiro para concretizar a minha política”?



Fonte: BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Captação de Recursos Externos – Dia 2. 2024¹⁰.

¹⁰ Foto de Washington Costa/MPO. Disponível em: <https://www.flickr.com/photos/minplanejamento/53709585462/in/album-72177720316834579>. Acesso em 30 mar. 2025.

No mesmo dia, foram realizados o terceiro e quarto painéis do evento. O painel “O impacto dos projetos de infraestrutura e saneamento nos estados e municípios sob a lente de gênero” trouxe um dado alarmante: 50% da população brasileira sofre de insegurança sanitária. A discussão destacou o impacto desproporcional da falta de saneamento sobre as mulheres, que historicamente assumem a responsabilidade pela higiene doméstica e por buscar água para as necessidades familiares.

Nesse terceiro painel, foram apresentados os benefícios de trabalhos de saúde pública para as populações e o desafio da inserção das mulheres no setor de infraestrutura. Representantes do KfW e da AFD apresentaram projetos de saneamento básico realizados no Brasil e a representante da AFD, Suzane Spooner, destacou que os projetos devem trazer orçamentos específicos para planos de ação de gênero, ressaltando que “integrar gênero em projetos passa por todas as etapas: estudos, projetos básicos, desde o desenho até a estrutura de gestão do projeto”.

O conteúdo do painel suscita debates críticos sobre os entraves que dificultam a implementação de projetos de infraestrutura e saneamento com uma abordagem transformadora na questão de gênero. A exigência mencionada pela representante da AFD pode representar um avanço, mas se indaga: até que ponto seria efetivamente incorporada nos critérios de financiamento e monitorada na execução dos projetos?

O quarto painel, “Cidades que pensam nas mulheres e mulheres que pensam nas cidades: políticas locais inovadoras em habitação e mobilidade urbana” convidou à reflexão sobre o papel das mulheres e de outros grupos sub-representados nos espaços urbanos e a forma como o planejamento habitacional e a mobilidade urbana impactam suas vidas.

Nesse painel, representantes do BID, do Fonplata e do CAF destacaram a importância da mobilidade com a ótica de gênero e ambiental. Debateram sobre a vivência das mulheres nos espaços públicos, passando pelas questões de moradia, deslocamentos e segurança. As participantes discutiram sobre a importância da eficiência nos serviços de transporte e do planejamento adequado da infraestrutura habitacional e da mobilidade urbana, que devem levar em consideração as necessidades de gênero.

A Figura 4 retrata um dos slides da apresentação feita por Clémentine Tribouillard, Especialista Sênior em Habitação e Desenvolvimento Urbano do BID durante o painel, em que foram apresentados exemplos de projetos e iniciativas sobre gênero e cidades contemplados pela carteira do BID. As ações incluem promoção do empreendedorismo feminino em favelas, capacitação de líderes comunitárias em prevenção de desastres e gestão de riscos, arquitetura inclusiva de gênero em habitação de interesse social, sensibilização de guardas civis metropolitanos sobre prevenção e combate à violência e às discriminações contra pessoas vulneráveis e metodologia de auditoria de segurança de gênero e caminhabilidade.

Figura 4 - Slide com exemplos de projetos e iniciativas em gênero e cidades, realizados no Brasil com financiamento do BID



Fonte: elaboração própria a partir da apresentação de slides da representante do BID durante o painel “Cidades que pensam nas mulheres e mulheres que pensam nas cidades: políticas locais inovadoras em habitação e mobilidade urbana”.

Em que pese o crescente reconhecimento da importância de integrar a perspectiva de gênero ao planejamento urbano, os desafios da implementação permanecem. Fica a questão: a estrutura das cidades, historicamente projetada a partir de um olhar masculino, não responde plenamente às necessidades das mulheres, que enfrentam deslocamentos inseguros, sobrecarga com jornadas múltiplas e acesso desigual a oportunidades econômicas. Como garantir que essas preocupações sejam traduzidas em políticas públicas eficazes e não permaneçam apenas no nível do debate, sem impactos concretos na vida das mulheres e demais grupos sub-representados?

O segundo dia do evento foi encerrado com a sessão temática “Explorando histórias de sucesso: abordagens inovadoras para a execução de políticas locais”. Formou-se um espaço interativo em que as participantes puderam circular entre as mesas, apresentando como boas práticas podem ser replicadas e escalonadas. Os temas abordados foram saúde, segurança, questões urbanas, redução da pobreza nas zonas rurais e economia do cuidado.

Reconhece-se a relevância da troca de experiências e entende-se que a replicação e o escalonamento das boas práticas podem ampliar impactos positivos. Por outro lado, constata-se que a replicabilidade das iniciativas bem-sucedidas não exige apenas vontade política e financiamento, mas mudanças sistêmicas na formulação e implementação de políticas públicas. Sem marcos regulatórios e de governança adequados, há o risco de que essas boas práticas permaneçam como

exceções e não referências consolidadas no planejamento governamental, com vistas à geração de mudanças estruturais.

O terceiro dia do evento teve início com o quinto painel, “Como promover a geração de emprego e renda nos estados e municípios”, em que foram apresentadas iniciativas para aumentar a participação feminina no mercado de trabalho a nível nacional e global. Foram apresentados projetos como o Afroturismo, financiado pelo BID em Salvador, Bahia, que já realizou treinamentos e desenvolveu uma plataforma on-line para afroempreendedores. Também foi apresentada uma iniciativa de empoderamento feminino no mercado de trabalho desenvolvida pelo CAF na mesma cidade.

A especialista do BID, Juliana Bettini, que ressaltou o turismo como motor de crescimento, trouxe dados preocupantes da Organização das Nações Unidas (ONU) para América Latina: apesar de representarem 60% da força laboral do setor de turismo, as mulheres ocupam apenas 37% dos postos de liderança e recebem salários significativamente mais baixos que os homens, tanto no mercado formal (33%) quanto no informal (41%).

Cabe o questionamento: tendo em vista que a desigualdade estrutural persiste mesmo em setores onde as mulheres são maioria, como assegurar igualdade salarial e oportunidades reais de ascensão profissional, para além de garantir a inserção de mais mulheres no mercado de trabalho? Os problemas da sub-representação feminina em cargos estratégicos e da persistente disparidade salarial reforçando a necessidade de políticas que enfrentem diretamente fatores como a divisão sexual do trabalho, a ausência de suporte institucional para o cuidado e a resistência cultural à liderança feminina.

Por sua vez, Shirley Mahdi, Economista Principal do Banco Mundial para o Brasil, abordou o ambiente de negócios no Brasil, o impacto da burocacia sobre a produtividade das empresas e a forma diferenciada como essa realidade afeta as mulheres. Essa perspectiva convida à reflexão sobre possíveis e necessárias reformas para que a redução da burocacia contribua, de fato, para um ambiente mais equitativo para empreendedoras e trabalhadoras, sem reproduzir as desigualdades existentes no acesso a crédito, formalização de negócios e participação econômica.

Adriana Barbosa, fundadora do Instituto da Feira Preta, a maior feira de cultura negra da América Latina, destacou os desafios enfrentados por empreendedoras negras a partir de sua experiência pessoal, reforçando a importância de empreendimentos econômico-culturais com caráter étnico, que considerem a interseccionalidade entre gênero e raça. Ao ressaltar que mulheres negras enfrentam obstáculos ainda maiores, a fala da representante evidenciou a importância de políticas que considerem as especificidades das mulheres em diferentes contextos econômicos e sociais.

No sexto e último painel, “Enfrentar os desafios das mudanças climáticas nas cidades e regiões rurais: garantindo a igualdade de gênero na transição verde”, foram apresentados projetos

de mitigação e adaptação às alterações climáticas liderados por mulheres ou centrados nos impactos para as mulheres, desenvolvidos com o apoio de agentes financiadores nacionais e multilaterais. As especialistas lamentaram a situação de calamidade que o Estado do Rio Grande do Sul enfrentava naqueles dias.

O painel oportunizou reflexões sobre a importância da inclusão de gênero na transição verde e no enfrentamento das mudanças climáticas, destacando como a resiliência feminina é fundamental para o desenvolvimento sustentável. A Assessora Especial para Gênero e Diversidade do BID, Diana Rodriguez, discorreu sobre o nexo entre as mudanças climáticas e gênero, enfatizando que as mulheres são mais afetadas pelas mudanças climáticas e pelas dificuldades resultantes, como a dificuldade de acesso a alimentos. Por esse motivo, afirmou que investir na resiliência das mulheres é considerada uma das estratégias mais importantes, indicando frentes como mobilidade sustentável para mulheres e agricultura sustentável e investimentos em infraestrutura de cuidado, do meio ambiente e de pessoas.

Embora se reconheça a importância de investir na resiliência feminina como um fator essencial para o enfrentamento das mudanças climáticas, é necessário refletir sobre sua origem e seus impactos. Trata-se de um fortalecimento promovido por políticas públicas ou de uma adaptação a processos que historicamente negligenciam as mulheres? Além disso, esse investimento teria o potencial de transformar as relações de poder e promover a equidade ou, ao contrário, reforçaria a expectativa de que as mulheres assumam a responsabilidade por mitigar os efeitos das crises ambientais? Os desafios das mudanças climáticas em interseccionalidade com a inclusão de gênero devem ser enfrentados por meio de políticas que garantam autonomia e protagonismo às mulheres, em vez de sobrecarregá-las ainda mais com novas responsabilidades na gestão de crises.

No mesmo painel, a Economista Agrícola do Banco Mundial, Marie Paviot, tratou de mudanças climáticas e dos desafios do setor agrícola no Brasil. Apresentou projetos desenvolvidos no Piauí e Mato Grosso, estados que têm secretarias de agricultura lideradas por mulheres. O projeto realizado no Piauí atuou com regularização fundiária, manejo sustentável, apoio à agricultura familiar sustentável e desenvolvimento de mercados, atendendo 25.000 famílias.

A representante do Banco Mundial citou, ainda, o edital Mulheres Rurais, ação que integra o Projeto São José e seleciona propostas de negócios feitas por mulheres que moram em comunidades rurais do Estado do Ceará. Desenhado em linguagem simples para favorecer a inclusão, a iniciativa promove capacitação e treinamento para elaborar projetos viáveis e sustentáveis. O edital foi referido no slide da apresentação feita por Marie Pivot no painel, retratado na Figura 5.

Figura 5 - Slide sobre edital para apoio a projetos liderados por mulheres rurais, iniciativa do Projeto São José, realizado pelo Estado do Ceará com financiamento do Banco Mundial

PROJETO SÃO JOSÉ – ESTADO DO CEARÁ



Editor específico para mulheres rurais

- Apoio produtivo aos Projetos individuais de mulheres rurais
- Doação de até R\$ 25 000 para investimentos + R\$ 5 000 para obter assistencia tecnica na implementação do projeto
- Capacitação e treinamento tecnico e gerencial para desenhar um projeto viavel e sustentável (80h + apoio de tecnicos)
- Relacionamento com bancos
- Edital em linguagem simple para favorecer inclusão

https://integrapsiftp.sda.ce.gov.br/integrapsiftp/producao/Editais_01_2024_-_Mulheres_Rurais.pdf



<https://www.instagram.com/reel/C4quhyuLD2d/?igsh=MXZobmoyYzB1YXhncw%3D%3D>

Fonte: elaboração própria a partir da apresentação de slides da representante do Banco Mundial durante o painel “Enfrentar os desafios das mudanças climáticas nas cidades e regiões rurais: garantindo a igualdade de gênero na transição verde”.

Em linha com os demais questionamentos propostos nesta seção, entende-se que o lançamento de editais específicos para mulheres, como o realizado no Ceará, representa um avanço no sentido da inclusão, mas indaga-se como garantir que essas iniciativas não sejam casos isolados, mas integrem uma estratégia mais ampla de inclusão de gênero no setor agrícola e na transição verde. Tendo em vista os séculos de exclusão das mulheres do acesso à terra, crédito e capacitação técnica, mudanças estruturais nesse sentido demandam mecanismos institucionais sólidos e políticas de longo prazo (CAF, 2024; Brasil, 2024f).

Por fim, na Sessão de Feedback, apresentaram-se as conclusões do evento e os compromissos para avançar na agenda de gênero. As instituições organizadoras realizaram discursos de encerramento, e as instituições convidadas fizeram comentários finais.

A representante do CAF no Brasil, Estefanía Laterza, dirigiu-se às líderes participantes: “queremos apoiá-las nesse espaço que conquistaram com tanta dificuldade. Queremos ver um Brasil desenvolvido para todas as pessoas e estamos aqui para fornecer as ferramentas e apoiá-las na gestão” (CAF, 2024). Tais palavras resumiram a mensagem dos bancos multilaterais de desenvolvimento e demais agentes externos participantes no sentido do interesse em apoiar as lideranças políticas femininas em seu potencial de catalisarem as mudanças necessárias na

sociedade, por meio do financiamento externo a projetos estaduais e municipais elaborados e geridos por elas.

Diante desses debates, permanece o desafio de transformar as reflexões e experiências compartilhadas no evento em ações concretas que efetivamente reduzam as desigualdades de gênero. A transversalização de gênero nas políticas públicas não pode se limitar a um compromisso discursivo, mas deve estar integrada aos critérios de financiamento, planejamento e monitoramento dos projetos. Fica, portanto, o questionamento: como garantir que a inclusão de gênero no financiamento externo e nos projetos apoiados não seja apenas uma exigência formal, mas uma realidade com impactos concretos na vida das mulheres e dos demais grupos sub-representados?

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O compromisso com a promoção da igualdade de gênero é pauta prioritária comum do governo federal e dos agentes externos que financiam projetos e programas no país. Considera-se o evento de capacitação relatado como um passo importante para sensibilizar o público a essa questão, visando favorecer a inserção do componente de gênero na pauta do financiamento externo no Brasil e a reversão do cenário de baixa participação feminina nessa agenda.

Ao longo dos três dias de capacitação, as participantes tiveram a oportunidade de aprofundar seus conhecimentos e trocar experiências sobre a mobilização de recursos externos com uma perspectiva de gênero. O evento, caracterizado por uma diversidade significativa de representantes regionais e raciais, promoveu um ambiente inclusivo e colaborativo, fundamental para o desenvolvimento de políticas públicas mais equitativas. As sessões e os workshops abordaram temas cruciais, desde aspectos técnicos da execução de projetos e escolha de instrumentos financeiros até os impactos de gênero em setores estratégicos, como infraestrutura, mobilidade urbana, saneamento e mudanças climáticas.

As palestras ministradas por especialistas e os debates conduzidos com representantes de diversas instituições financeiras ampliaram a compreensão sobre os desafios e as oportunidades na captação de recursos e na implementação de políticas locais. As histórias de sucesso apresentadas, assim como as discussões sobre o papel das mulheres na administração pública e em setores estratégicos, reforçaram a importância de capacitar mais gestoras para enfrentar os obstáculos burocráticos e financeiros. As experiências compartilhadas e as redes de contatos formadas ao longo desses dias tendem a aprimorar a atuação das gestoras públicas, contribuindo para a promoção da equidade de gênero e a efetivação de políticas públicas transformadoras nos estados e nos municípios brasileiros.

Os resultados da capacitação evidenciaram uma demanda reprimida por conhecimentos especializados em financiamento externo com enfoque em gênero, refletida pelo alto engajamento e pela qualidade das interações. O evento serviu como um piloto para uma trilha contínua de

aprendizagem, fornecendo ferramentas e percepções essenciais para a concepção e a execução de projetos inovadores e inclusivos. As discussões também estimularam diversas possibilidades para intervenções futuras, ressaltando a importância de políticas públicas sensíveis ao gênero como agentes de mudança estruturais nos estados e nos municípios brasileiros.

Como um possível exemplo, considera-se a implementação de um programa de mentoria direcionado a prefeitas recém-eleitas. Ademais, outras propostas relacionadas à promoção da diversidade de forma mais ampla, contemplando aspectos como raça, classe social e identidades LGBTQIAPN+, podem ser consideradas para fortalecer as políticas de inclusão e equidade na gestão pública. Nesse sentido, conciliar a capacitação com o Plano Plurianual (PPA) é fundamental para assegurar que as ações propostas se alinhem às metas de longo prazo estabelecidas pelo governo, garantindo a sustentabilidade e a continuidade dos esforços em prol da igualdade de gênero e da diversidade.

Ressalte-se que o alinhamento do novo normativo da Cofex para avaliação de pleitos de financiamento externo às prioridades estabelecidas no PPA, as quais incluem reforçar políticas de proteção e atenção às mulheres, pode favorecer o direcionamento de recursos para a implementação de políticas públicas voltadas à equidade de gênero. Esse direcionamento possibilita a implementação de políticas públicas que incentivem a maior representatividade feminina em espaços de decisão e ampliem sua participação na gestão do desenvolvimento econômico e na promoção da sustentabilidade socioambiental. Ao garantir que as mulheres desempenhem um papel ativo na definição de políticas públicas e no planejamento e execução de projetos estruturantes, reforça-se o compromisso com um futuro mais justo, inclusivo e sustentável (Brasil, 2024e).

Durante o processo de pesquisa, enfrentaram-se desafios significativos, como a escassez de referências específicas sobre projetos de infraestrutura com enfoque em gênero. Essa lacuna evidencia a necessidade de investimentos em iniciativas para ampliar a disponibilidade de informações e de estudos sobre essa temática, visando facilitar investigações futuras e fortalecer o embasamento teórico e prático da formulação de políticas públicas.

Para estudos subsequentes, recomenda-se explorar mais profundamente as interseccionalidades entre gênero, raça e outros marcadores de diversidade, buscando estratégias que garantam uma inclusão mais ampla e equitativa. A compreensão dessas múltiplas dimensões é essencial para aprimorar os mecanismos de financiamento externo e assegurar que os projetos de desenvolvimento considerem, de forma transversal, a diversidade e os desafios enfrentados por diferentes grupos sociais. Essas recomendações visam contribuir para um ambiente mais justo e igualitário, onde a participação efetiva de mulheres e o reconhecimento das diversas identidades contribuam fundamentalmente para o avanço social e econômico do país como um todo.

REFERÊNCIAS

AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT & UNITED NATIONS ENTITY FOR GENDER EQUALITY. **Public Development Banks Driving Gender Equality.** An Overview of Practices and Measurement Frameworks. New York, 2021. <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2021/Public-development-banks-driving-gender-equality-en.pdf#:~:text=URL%3A%20https%3A%2F%2Fwww.unwomen.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2FHeadquarters%2FAttachments%2FSections%2FLibrary%2FPublications%2F2021%2FPublic>.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Agenda Transversal Mulheres.** Série Planejamento Nacional. PPA 2024-2027. Brasília: MPO, 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/plano-plurianual/arquivos/relatorios-planejamento-nacional/relatorio-agenda-transversal-mulheres.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. “**As mulheres têm que fazer sempre o máximo, o melhor possível, pois geralmente não temos uma segunda chance**”, aponta Estefania Laterza, do CAF. Capacitação, 9 de maio de 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2024/maio/201cas-mulheres-tem-que-fazer-sempre-o-maximo-o-melhor-possivel-porque-geralmente-nao-temos-uma-segunda-chance201d-aponta-estefania-laterza-do-caf>. Acesso em: 28 mar. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Capacitação em financiamento externo atrai gestoras estaduais e municipais de todo Brasil**, 6 de maio de 2024c. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2024/maio/capacitacao-em-financiamento-externo-atrai-gestoras-estaduais-e-municipais-de-todo-brasil>. Acesso em: 23 mar. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Cofiex amplia transparência e analisa recorde de projetos na última reunião do ano**, 13 de novembro de 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2023/novembro/cofiex-amplia-transparencia-e-analisa-recorde-de-projetos-na-ultima-reuniao-do-ano>. Acesso em: 23 mar. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Comissão de Financiamentos Externos – Cofiex**, 2024d. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/assuntos-internacionais-e-desenvolvimento/cofiex>. Acesso em: 28 mar. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Comissão de Financiamentos Externos. **Resolução Normativa nº 1, de 22 de novembro de 2024e**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-normativa-n-1-de-22-de-novembro-de-2024-598251047>. Acesso em 28 mar. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Governança de Bancos e Instituições Internacionais**. 5 de setembro de 2023b. <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/assuntos-internacionais-e-desenvolvimento/bancos-multilaterais-de-desenvolvimento>. Acesso em 30 mar. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. “**Volto para o Amapá com a certeza de que podemos melhorar muito mais a vida das mulheres**”, disse a secretária do Amapá, Renata Santana, 14 de maio de 2024f. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2024/maio/201cvolto-para-o-amapa-com-a-certeza-de-que-podemos-melhorar-muito-mais-a-vida-das-mulheres201d-disse-a-secretaria-do-amapa-renata-santana>. Acesso em: 28 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais. Secretaria de Assuntos Econômicos Internacionais. Subsecretaria de Financiamento ao Desenvolvimento e Mercados Internacionais. Coordenação-Geral de Financiamentos Externos. **Resolução nº 17, de 7 de junho de 2021.** Disponível em: https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-17-de-7-de-junho-de-2021-*329839986. Acesso em: 28 mar. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria - Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 9.075, de 6 de junho de 2017.** Dispõe sobre a composição e as competências da Comissão de Financiamentos Externos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9075.htm. Acesso em: 30 mar. 2025.

CAF – Banco de Desenvolvimento da América Latina e Caribe. **CAF e SEAIID promovem treinamento de autoridades públicas femininas**, 14 de maio de 2024. Disponível em: <https://www.caf.com/pt/pre-sente/noticias/2024/05/caf-e-seaid-promovem-treinamento-de-autoridades-publicas-femininas/>. Acesso em: 30 mar. 2025.

ELAS NO PODER. **Pesquisa Perfil da Mulher na Política**, fevereiro de 2020. Disponível em: https://elas-nopoder.org/wp/wp-content/uploads/2020/07/ENP_MFO_RELAT%C3%93RIO_PESQUISA_V4.pdf. Acesso em: 28 mar. 2025.

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Curso capacita governadoras, prefeitas, secretárias e procuradoras do Brasil para obtenção de financiamento externo**. 8 de maio de 2024a. Disponível em: <https://www.enap.gov.br/pt/acontece/noticias/curso-capacita-governadoras-prefeitas-secretarias-e-procuradoras-do-brasil-para-obtencao-de-financiamento-externo>. Acesso em: 30 mar. 2025.

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Prefeitas e vice-prefeitas concluem curso na Enap com foco em comunicação e gestão pública**. 18 de março de 2024b. Disponível em: <https://www.enap.gov.br/pt/acontece/noticias/prefeitas-e-vice-prefeitas-concluem-curso-na-enap-com-foco-em-comunicacao-e-gestao-publica>. Acesso em: 30 mar. 2025.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e políticas públicas. **Revista Estudos Feministas**, v. 12, n. 1, p. 47-71, janeiro-abril/2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2004000100004>.

HOOGENDOORN, S.; OOSTERBEEK, H.; VAN PRAAG, M. The Impact of Gender Diversity on the Performance of Business Teams: Evidence from a Field Experiment. **Management Science**, 59(7), 1514-1528, 2013. <https://doi.org/10.1287/mnsc.1120.1674>

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estatísticas de gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil**. Brasília: IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2024.

KANTER R. M. Some effects of proportions on group life. In RIEKER P.P., Carmen E. (Eds.), **The gender gap in psychotherapy** (pp. 53–78). 1977. Springer.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil: Igualdade de gênero**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/5>. Acesso em: 29 mar. 2025.

REPÚBLICA.ORG. **Burocracia representativa e as desigualdades salariais de mulheres no Brasil e no mundo: o teto de vidro no funcionalismo público**. Brasília: República.org, 2023. Disponível em:<https://www.republica.org.br/burocracia-representativa-e-as-desigualdades-salariais-de-mulheres-no-brasil-e-no-mundo-o-teto-de-vidro-no-funcionalismo-publico/>

republica.org/emedados/conteudo/burocracia-representativa-e-as-desigualdades-salariais-de-mulheres-no-brasil-e-no-mundo-o-teto-de-vidro-no-funcionalismo-publico/#nota-1. Acesso em: 28 mar. 2025.

SHANG, B. **Tackling Gender Inequality: Definitions, Trends, and Policy Designs.** IMF, 2022. Recuperado 29 de junho de 2024, de <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/12/02/Tackling-Gender-Inequality-Definitions-Trends-and-Policy-Designs-525751>

SIMMEL, Georg. **The Sociology of Georg Simmel.** Translated by Kurt H. Wolff. Glencoe, Ill.: Free Press, 1950.

UNITED NATIONS. **Beijing Declaration and Platform for Action.** Adopted at the 16th plenary meeting, on 15 September 1995. Beijing, 1995.

WORLD BANK GROUP. Addressing Sexual Exploitation and Abuse and Sexual Harassment (SEA/SH) in Investment Project Financing involving Major Civil Works. **Good Practice Note.** Second Edition.2020. <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/741681582580194727-0290022020/original/ESFGoodPracticeNoteonGBVInMajorCivilWorksv2.pdf>.

Renata Vargas Amaral

 <https://orcid.org/0009-0002-9407-6729>

Doutora em Direito, área de Comércio Internacional, pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e pela Universidade de Maastricht, Holanda. Mestre em Comércio Internacional pela Universidade Complutense de Madri, Espanha, e Bacharel em Direito pela UFSC. Professora Adjunta da Universidade Americana de Washington (AUWCL). Diretora de Operações da Vice-Presidência de Países e Integração Regional do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

renatav@iadb.org

Nanahira de Rabelo e Sant'Anna

 <https://orcid.org/0000-0002-4072-7250>

Doutor e Mestre em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional e Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Bacharel em Ciência da Computação pela Universidade Estácio de Sá e Especialista em Inteligência Estratégica pela Universidade Gama Filho, com MBE em Engenharia da Computação pelo Centro Universitário Internacional (Uninter). Servidor do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO).

nanahira.rabelo@planejamento.gov.br

Raphael Silveira Amaro

 <https://orcid.org/0000-0002-0579-7704>

Doutor em Ciências Econômicas e Empresariais pela Universidade de Aveiro, Portugal, e em Economia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Administração com ênfase em Economia, Controle e Finanças, e Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), com MBA em Gestão Financeira, Controladoria e Auditoria pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Servidor do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO).

raphael.amaro@planejamento.gov.br

Vanessa Carvalho dos Santos <https://orcid.org/0009-0008-8086-6926>

Doutora em Economia, áreas de Avaliação de Políticas Públicas e Comércio Internacional, e Mestre e Bacharel em Economia pela Universidade de Brasília (UnB). Conselheira Sênior na Diretoria Executiva pelo Brasil e Suriname no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

vanessacar@iadb.org

Viviane Vecchi Mendes Muller <https://orcid.org/0009-0000-8301-4659>

Mestre em Teoria Econômica pela Universidade de São Paulo (USP) e Bacharel em Economia pela Universidade de Brasília (UnB). Experiência como Professora Substituta do Departamento de Economia da UnB. Servidora do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO).

viviane.mendes@planejamento.gov.br

APÊNDICE A

Programas ou projetos aprovados pela Cofex por reunião

| Reunião Cofex | Nome do Programa ou Projeto | Proponente | Agente Financeiro |
|--------------------------|---|---|------------------------------|
| 165 | Programa de Fortalecimento do SUS no Estado da Bahia - PROSUS II | Estado da Bahia | BID |
| 165 | Projeto Piauí Verde e Sustentável | Estado do Piauí | AFD |
| 165 | Programa de Inclusão Social e Territorial de Salvador BA | Município de Salvador - BA | CAF |
| 165 | PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO | Estado do Espírito Santo | BID |
| 165 | Novo Programa de Aceleração do Desenvolvimento da Educação do Amazonas - PADEAM II | Estado do Amazonas | BID |
| 165 | PROGRAMA DE SANEAMENTO INTEGRADO E URBANIZAÇÃO NO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS - PRÓ-SANEAMENTO SÃO LUÍS | Município de São Luís - MA | AFD |
| 165 | A Educação Paulistana Pode + | Município de São Paulo - SP | BID |
| 165 | PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DOS TERRITÓRIOS SERGIPANOS MAIS SERGIPE | Estado de Sergipe | NDB |
| 165 | PROJETO DE TRANSFORMAÇÃO DIGITAL DA JUSTIÇA DO ESTADO DE PERNAMBUCO | Estado de Pernambuco | BID |
| 165 | PROGRAMA INTEGRADO DE SANEAMENTO E RECURSOS HÍDRICOS E SEUS IMPACTOS NA SAÚDE DA POPULAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA | Estado da Bahia | AFD |
| 165 | PROJETO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA MATA ATLÂNTICA DA BAHIA | Estado da Bahia | BID; FIDA |
| 165 | PROJETO DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL - PERNAMBUCO AGROECOLÓGICO | Estado de Pernambuco | BIRD |
| 165 | PROJETO DE MELHORIA DA INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA, HÍDRICA E SANITÁRIA DE PERNAMBUCO - PROMIRHIS-PE | Estado de Pernambuco | NDB |
| 165 | Projeto de Ajuste e Desenvolvimento Sustentável do Rio de Janeiro - Etapa II | Município do Rio de Janeiro - RJ | BIRD |
| 165 | Programa de Ampliação do Acesso ao Crédito para Investimentos em Redes de Telecomunicações | Ministério das Comunicações | BID |
| 166 | Projeto de Segurança Alimentar e Nutricional no Semiárido Nordestino | Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento | FIDA |
| 166 | Programa de Mobilidade Urbana e Drenagem do Município de Itapevi - PMUD/Itapevi | Município de Itapevi - SP | FONPLATA |
| 166 | Programa de Mobilidade e Desenvolvimento Urbano, Integrado e Sustentável - João Pessoa/PB | Município de João Pessoa - PB | AFD |
| 166 | Programa de Mobilidade Urbana, Drenagem, Urbanização e Desenvolvimento de Paragominas PA | Município de Paragominas - PA | CAF |
| 166 | Programa de Redução da Emissão de Gases Poluentes por meio da Eletrificação da Frota de ônibus | Município de São Paulo - SP | BID; BIRD |

| Reunião Cofex | Nome do Programa ou Projeto | Proponente | Agente Financeiro |
|----------------------|---|---|--------------------------|
| 166 | Apoio ao novo Programa Bolsa Família | República Federativa do Brasil | BIRD |
| 166 | Programa de Combate à Fome, Conservação Ambiental e Aceleração de Aprendizagens do Estado do Pará | Estado do Pará | BIRD |
| 166 | Programa de sustentabilidade fiscal, econômica e ambiental do Estado de Alagoas. | Estado de Alagoas | BIRD |
| 166 | Programa de Manutenção Proativa do Estado do Espírito Santo - PROATIVA-ES | Estado do Espírito Santo | BIRD |
| 166 | Projeto de Desenvolvimento de Capacidades para Superação da Fome e Mitigação dos efeitos da Pobreza e extrema Pobreza Rural - Projeto Paulo Freire II | Estado do Ceará | AECID; FIDA |
| 166 | PROJETO DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL DA PARAÍBA - PROCASE II | Estado da Paraíba | BID; FIDA |
| 168 | PROGRAMA URBANO AMBIENTAL MACAMBIRA ANICUNS GOIÂNIA GO 2ª ETAPA PUAMA II | Município de Goiânia - GO | BID |
| 168 | Programa de Mobilidade e Drenagem - PROMOD do Município de Osasco | Município de Osasco - SP | FONPLATA |
| 168 | ProMorar São Luís/MA Vem Pro Centro | Município de São Luís - MA | BID; BID |
| 168 | PROGRAMA DE DRENAGEM E INFRAESTRUTURA DO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA (MG) | Município de Juiz de Fora - MG | CAF |
| 168 | Programa de Requalificação Urbana e Ambiental de Ananindeua - PROANANIN | Município de Ananindeua - PA | FONPLATA |
| 168 | Programa de Infraestrutura e Readequação Urbana do Distrito Federal - INFRA-DF | Governo do Distrito Federal | FONPLATA |
| 168 | Programa Sergipe Mais Próspero e Sustentável | Estado de Sergipe | BIRD |
| 168 | Programa de Mobilidade e Desenvolvimento Urbano Integrado de Belo Horizonte - Mobilidade sustentável e Requalificação do Centro de Belo Horizonte. | Município de Belo Horizonte - MG | AFD |
| 168 | Programa de Transição Energética do Pecém | Companhia de Desenvolvimento do Complexo Industrial e Portuário do Pecém - CIPP S/A | BIRD |
| 168 | Programa de Implantação da Avenida Beira Mar de São José/SC - Av. Beira Mar São José | Município de São José - SC | FONPLATA |
| 168 | Programa de Reestruturação e Qualificação da Rede Hospitalar e de Atenção Especializada da Cidade de São Paulo - Avança Saúde II | Município de São Paulo - SP | BID |
| 168 | Bahia Mais Digital-Transformação Digital do Governo do Estado da Bahia | Estado da Bahia | BID |
| 168 | Programa AIIB - BNDES para Infraestrutura Verde e Sustentável | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES | AIIB |

| Reunião Cofex | Nome do Programa ou Projeto | Proponente | Agente Financeiro |
|----------------------|--|--|--------------------------|
| 168 | Programa de Desenvolvimento Sustentável e de Inclusão Social do Município de Cachoeiro de Itapemirim | Município de Cachoeiro de Itapemirim - ES | CAF |
| 168 | PROGRAMA DE INOVAÇÃO SOCIAL PARA TRANSFORMAÇÃO TERRITORIAL DE PORTO ALEGRE | Município de Porto Alegre - RS | CAF |
| 168 | PRODIGITAL PROGRAMA FEDERATIVO PARA GOVERNO E INFRAESTRUTURA DIGITAL | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES | BID |
| 168 | Programa Municípios Sustentáveis do Estado do Pará II - PROSEP II | Estado do Pará | NDB |
| 168 | Projeto de Desenvolvimento de Saneamento do Pará - Etapa Lagos - PRODESAN PARÁ-LAGOS | Estado do Pará | FONPLATA; NDB |
| 168 | PRO-AMAZÔNIA - Programa BID-BNDES de Acesso ao Crédito para MPMEs e Pequenos Empreendedores | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES | BID |
| 170 | Programa de integração, desenvolvimento social e sustentável de Maceió - MCZ3i | Município de Maceió - AL | NDB |
| 170 | Projeto do Estado de São Paulo - Expansão da Linha 2-Verde, Aquisição de Sistemas de Sinalização, Alimentação Elétrica, Auxiliares e Telecomunicações | Estado de São Paulo | BIRD |
| 170 | Programa de Drenagem Urbana Sustentável e Mobilidade Eficiente de Feira de Santana | Município de Feira de Santana - BA | FONPLATA |
| 170 | Programa Acre Mais Produtivo - PROAMP | Estado do Acre | BID |
| 170 | Programa Minas para Resultados: Descarbonização e Resiliência Climática da carteira de crédito do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais | Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S/A - BDMG | BID |
| 170 | Programa de Financiamento à Infraestrutura do Nordeste (InfraNordeste) | Banco do Nordeste do Brasil - BNB | NDB |
| 170 | Programa de Fortalecimento da Assistência Social e Qualificação do Atendimento a Indivíduos e Famílias em Vulnerabilidade e Risco Social no Município de São Paulo | Município de São Paulo - SP | BIRD |
| 170 | Programa de Mobilidade e Desenvolvimento Socioambiental de Arapiraca (ARAPIRACA PARA TODOS) | Município de Arapiraca - AL | FONPLATA |
| 170 | SCA - Salvador Capital Afro | Município de Salvador - BA | BID |
| 170 | Brasília - Capital da Iluminação Solar | Companhia Energética de Brasília - CEB | NDB |
| 170 | Programa de Recuperação e Manutenção Segura e Resiliente de Rodovias Estaduais (Estrada Boa) | Estado de Santa Catarina | BIRD |
| 170 | Programa de Ações Estruturantes de São Gonçalo do Amarante-RN - PAES II | Município de São Gonçalo do Amarante-RN | FONPLATA |

| Reunião Cofex | Nome do Programa ou Projeto | Proponente | Agente Financeiro |
|----------------------|---|---|--------------------------|
| 170 | Programa de Financiamento à Infraestrutura Sustentável no Estado do Espírito Santo | Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo SA - BANDES | NDB |
| 170 | Complemento ao Programa de Transição Energética do Pecém - PECÉM VERDE | Companhia de Desenvolvimento do Complexo Industrial e Portuário do Pecém - CIPP S/A | BIRD |
| 170 | Projeto de captação multilateral do MIDR junto ao New Development Bank (NDB) para aporte nos Fundos de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), do Centro-Oeste (FDCO) e do Nordeste (FDNE) | MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL - MIDR | NDB |
| 170 | PROGRAMA DE ESTRUTURAÇÃO DA MOBILIDADE URBANA SUSTENTÁVEL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS - NOVO TRANSPORTE PÚBLICO SUSTENTÁVEL | Município de São José dos Campos - SP | NDB |
| 170 | Vida Melhor Urbano: Inclusão Sócio produtiva para a Superação da Fome e da Pobreza em Contexto Urbano no Estado da Bahia | Estado da Bahia | BIRD |
| 170 | Programa de Integração de Energias Renováveis do Nordeste | Banco do Nordeste do Brasil - BNB | A Definir; BID |
| 170 | Programa de Linha de Crédito do Banco Mundial - CAIXA de Financiamento a Investimentos Sustentável e para transição para economia de baixo carbono | Caixa Econômica Federal - CEF | BIRD |
| 170 | Reformas Institucionais para a Competitividade e a Melhoria do Ambiente de Negócios | República Federativa do Brasil | BID |
| 170 | Sergipe Digital, Conectado e Sustentável | Estado de Sergipe | BIRD |
| 170 | Programa AIIB - BNDES para Infraestrutura Verde e Sustentável | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES | AIIB |
| 172 | Programa de Modernização da Gestão Fiscal do Estado do Amazonas - PROFISCO III - AM | Estado do Amazonas | BID |
| 172 | Programa de Urbanização e Mobilidade de Fortaleza | Município de Fortaleza - CE | CAF |
| 172 | PROGRAMA DE BIOECONOMIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AMAZÔNIA LEGAL DO BANCO DO BRASIL | Banco do Brasil S/A | BID; GCF |
| 172 | Programa de Modernização da Gestão Fiscal do Estado do Ceará - PROFISCO III - CE | Estado do Ceará | BID |
| 172 | Programa de Sustentabilidade Fiscal, Econômica e Ambiental do Estado de Pernambuco | Estado de Pernambuco | BIRD |
| 172 | Programa de Fomento a Energia Sustentável na Amazônia | Banco da Amazônia S/A - BASA | BIRD |
| 172 | Programa de Desenvolvimento Sustentável da Agricultura Familiar de Santa Catarina: Resiliência Ambiental, Inovação e Inclusão Social no Espaço Rural | Estado de Santa Catarina | BIRD |

| Reunião Cofex | Nome do Programa ou Projeto | Proponente | Agente Financeiro |
|----------------------|--|--|--------------------------|
| 172 | Programa de Infraestrutura Sustentável do Estado da Bahia | Estado da Bahia | BIRD |
| 172 | Programa de manutenção proativa, adequação a resiliência climática e segurança viária de rodovias do Estado de Mato Grosso do Sul | Estado de Mato Grosso do Sul | BIRD |
| 172 | Projeto do Estado de São Paulo - Aporte de Recursos em Parceria Público Privada para Extensão da Linha 4 - Amarela do Metrô - Fase III | Estado de São Paulo | BIRD |
| 172 | Programa de Apoio à Infraestrutura Urbana, Rural e Social para Atingimento dos ODS II | Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul - BRDE | NDB |
| 172 | Programa de Modernização e Transformação Ecológica dos Correios | Empresa de Correios e Telégrafos - ECT | NDB |
| 174 | PROGRAMA DE REQUALIFICAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO DE CONTAGEM - PROURBE | Município de Contagem - MG | BID |
| 174 | PROGRAMA DE DRENAGEM URBANA RESILIENTE ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS DE PORTO ALEGRE | Município de Porto Alegre - RS | KfW |
| 174 | Programa de Recuperação Ambiental de Belo Horizonte 2ª Etapa | Município de Belo Horizonte - MG | BID |
| 174 | Projeto de financiamento para transição sustentável: aceleração do processo de eletrificação da frota de ônibus de Salvador | Município de Salvador - BA | BIRD |
| 174 | Projeto Salvador Social do Município de Salvador -3ª Fase -Desembolsos Vinculados a Indicadores | Município de Salvador - BA | BIRD |
| 174 | Programa de Desenvolvimento Urbano Sustentável de Porto de Galinhas Ipojuca/PE | Município de Ipojuca/ PE | CAF |
| 174 | PROGRAMA BAHIA MAIS SEGURA | Estado da Bahia | BID |
| 174 | Programa BEI - BNDES de Expansão do Acesso a Saneamento Ambiental e Recursos Hídricos | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES | BEI |
| 174 | Programa de Financiamento à Descarbonização da Indústria | Banco do Nordeste do Brasil - BNB | BIRD |
| 174 | Programa de Transformação Digital e Cidade Inteligente de Caxias do Sul - PRODIGITAL Caxias do Sul | Município de Caxias do Sul - RS | CAF |
| 174 | Pará Mais Conectado - Conectividade Significativa e Sustentável para a Transformação Digital do Pará. | Estado do Pará | AFD; BID |
| 174 | Projeto do Estado de São Paulo - Aporte de Recursos em Parceria Público Privada para Extensão da Linha 4 - Amarela do Metrô - Fase III - Sistemas Operacionais | Estado de São Paulo | BIRD |
| 174 | Projeto Resiliência Climática no Nordeste Sertão Vivo+ | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES | FIDA |

| Reunião Cofex | Nome do Programa ou Projeto | Proponente | Agente Financeiro |
|----------------------|--|--|--------------------------|
| 174 | Reformas para a implementação do Programa de Mobilização de Capital Privado Externo e Proteção Cambial e apoio a melhorias estruturais no ambiente institucional e de negócios do Brasil | República Federativa do Brasil | BID |
| 174 | Projeto do Estado de São Paulo Garantias de Pagamento Parceria Público Privada para a Modernização e Expansão dos Serviços das Linhas 11-Coral, 12-Safira e 13-Jade do sistema ferroviário metropolitano de São Paulo. | Estado de São Paulo | BIRD |
| 174 | Programa BNDES-BIRD de Apoio à Descarbonização das Cadeias Energéticas e Industriais | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES | BIRD |
| 174 | Programa de sustentabilidade fiscal, econômica, social e ambiental do Estado do Amazonas | Estado do Amazonas | BIRD |
| 174 | PROGRAMA DE RECONSTRUÇÃO E ADAPTAÇÃO ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS EM PORTO ALEGRE | Município de Porto Alegre - RS | NDB |

Fonte: elaboração própria com dados do Sistema de Gerenciamento Integrado (SIGS).

O PRIVADO E O PÚBLICO COMO ESPAÇOS DE ATUAÇÃO E SEGREGAÇÃO: UMA ANÁLISE DA TRAJETÓRIA PROFISSIONAL FEMININA PELA ÓTICA DE DOIS JORNAIS MINEIROS NAS DÉCADAS DE 1930 E 1960

Amanda Diniz Ferreira

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte – MG, Brasil

Este estudo tem como proposta investigar a presença e a atuação das mulheres na esfera pública, através da análise das representações femininas nos periódicos mineiros *Estado de Minas* e *Diário da Tarde* nas décadas de 1930 e 1960. Utilizando-se de uma reflexão histórica e sociológica sobre a educação feminina e a inserção das mulheres no mercado de trabalho, o estudo evidencia as transformações e permanências na representação feminina ao longo do tempo, ao mesmo tempo em que desvela as sutilezas do discurso midiático, que ora legitimava, ora contestava a inserção feminina no espaço público. Busca-se iluminar as vozes femininas emergentes na administração pública, bem como os silêncios que frequentemente as circundavam, contribuindo para uma compreensão mais ampla e profunda das dinâmicas de gênero na política e na administração pública brasileiras. Ademais, a pesquisa suscita fortes reflexões sobre os estereótipos propagados e os padrões ainda enraizados em nossa sociedade, sublinhando a imperiosa necessidade de promover reformas e implementar processos que desafiem e desconstituam esses discursos assimétricos e perpetuadores da desigualdade de gênero.

Palavras-chave: representação feminina; administração pública; assimetria de gênero; estereótipos de gênero.

LO PRIVADO Y LO PÚBLICO COMO ESPACIOS DE ACCIÓN Y SEGREGACIÓN: UN ANÁLISIS DE LA TRAYECTORIA PROFESIONAL FEMENINA DESDE LA PERSPECTIVA DE DOS PERIÓDICOS DE MINAS GERAIS EN LAS DÉCADAS DE 1930 Y 1960

Este artículo tiene como objetivo investigar la presencia y el desempeño de las mujeres en la Administración Pública a partir del análisis de la representación femenina en los periódicos mineros Estado de Minas y Diário da Tarde en las décadas de 1930 y 1960. A través de una reflexión histórica y sociológica sobre la inclusión de las mujeres en la esfera pública, el estudio destaca las transformaciones y continuidades de la representación femenina a lo largo del tiempo, al tiempo que revela las sutilezas del discurso mediático, que a veces legitima y a veces cuestiona la inclusión femenina en el espacio público. El objetivo es arrojar luz sobre las voces femeninas emergentes en la administración pública, así como sobre los silencios que a menudo las rodeaban, contribuyendo a una comprensión más amplia y profunda de la dinámica de género en la política y la Administración Pública brasileñas. Además, la investigación plantea reflexiones sobre los estereotipos propagados y los patrones aún arraigados en nuestra sociedad, destacando la urgente necesidad de promover reformas e implementar procesos que cuestionen y destruyan estos discursos asimétricos que perpetúan la desigualdad de género.

Palabras clave: representación femenina; administración pública; asimetría de género; estereotipos de género.

THE PRIVATE AND THE PUBLIC AS SPACES OF ACTION AND SEGREGATION: AN ANALYSIS OF WOMEN'S PROFESSIONAL TRAJECTORIES FROM THE PERSPECTIVE OF TWO NEWSPAPERS FROM MINAS GERAIS IN THE 1930S AND 1960S

This article aims to investigate the presence and performance of women in Public Administration by analyzing female representation in the Minas Gerais newspapers *Estado de Minas* and *Diário da Tarde* in the 1930s and 1960s. Through a historical and sociological reflection on the inclusion of women in the public sphere, the study highlights the transformations and continuities of female representation over time, while also revealing the subtleties of media discourse, which sometimes legitimized and sometimes contested female inclusion in the public space. The objective is to shed light on the emerging female voices in public administration, as well as the silences that often surrounded them, contributing to a broader and deeper understanding of gender dynamics in Brazilian politics and Public Administration. In addition, the research raises reflections on the stereotypes propagated and the patterns still rooted in our society, highlighting the urgent need to promote reforms and implement processes that challenge and deconstruct these asymmetrical discourses that perpetuate gender inequality.

Keywords: female representation; public administration; gender asymmetry; gender stereotypes.

1. INTRODUÇÃO

Desde a filosofia iluminista até as teorias evolucionistas e positivistas, perpetuaram-se discursos segregadores que relegaram as mulheres ao domínio privado. Auguste Comte, o filósofo considerado fundador da Sociologia, afirmava em sua obra *Catecismo positivista*: “Toda mulher deve, pois, ser cuidadosamente preservada do trabalho exterior, a fim de poder preencher dignamente sua santa e natural missão. Voluntariamente encerrada no santuário doméstico, a mulher aí promove livremente o aperfeiçoamento moral de seu esposo e de seus filhos, cujas justas homenagens ela aí dignamente recebe” (2000, p. 278). Essa visão, amplamente difundida no século 19, refletia um consenso tanto religioso quanto científico sobre o papel das mulheres na sociedade, perpetuando uma divisão de funções que lhes atribuía as tarefas domésticas e o cuidado familiar.

Apesar das transformações sociais e políticas ao longo dos séculos 19 e 20, a medicina e outras ciências sociais continuaram a difundir ideologias que sustentavam a assimetria de gênero, e o domínio privado do lar manteve-se como o principal lugar de atuação feminino. Mesmo nos dias atuais, resquícios desses discursos persistem, dificultando a plena inserção das mulheres na esfera pública e nos altos escalões do poder. A naturalização das funções educacionais femininas, centradas no espaço privado do lar e na valorização da maternidade, e a dificuldade de mulheres ascenderem a posições de liderança no espaço público, têm raízes profundas nos discursos e padrões assimétricos de gênero disseminados no passado. Portanto, compreender a gênese desses discursos, e os veículos que os perpetuaram, é essencial para desvelar as bases da desigualdade de gênero que persists até hoje.

Este estudo busca analisar a presença e atuação das mulheres na administração pública, e sua representação em duas mídias impressas mineiras nas décadas de 1930 e 1960, o jornal *Estado de Minas* e o *Diário da Tarde*, pontuando também, a propagação de estereótipos e padrões assimétricos de gênero e sua influência na sociedade mineira. Ao analisar as representações femininas nos jornais, pretende-se além de refletir historicamente sobre a inserção feminina no mercado de trabalho, no serviço público e nos cargos de alto escalão da administração pública, revelar as nuances do discurso midiático, que ora legitimava e ora contestava a presença das mulheres no espaço público. A investigação dos discursos midiáticos, notadamente em veículos de grande circulação em Minas Gerais, como o Estado de Minas e o Diário da Tarde, é fundamental para compreendermos o papel histórico e social da imprensa como difusora e consolidadora de padrões assimétricos. A reflexão sobre a propagação destes discursos também é de grande valia para entender o quadro da educação brasileira nos séculos 20 e 21, e porque até os dias de hoje, ainda existem grandes diferenças na proporção de mulheres e homens em determinadas áreas de ensino e de atuação profissional.

O professorado, classe de grande relevância histórica na atuação trabalhista feminina para o Estado, ganhou um espaço exclusivo de discussão. Tal discussão se mostrou necessária por ter sido esta uma das raras profissões femininas aceitas e bem vistas durante o século 19 e boa parte do século 20. Bem como, a única capaz de realizar uma considerável intermediação entre as mulheres e o meio público.

As décadas escolhidas para análise não foram aleatórias; cada uma delas marca períodos significativos para a mulher na política brasileira. A década de 1930, com a Revolução de 1930 e a criação do Estado Novo, trouxe mudanças profundas na estrutura do Estado e na participação política, principalmente em 1934 com o início do voto feminino. Na década de 1960, antes da Ditadura Militar ser instaurada em 1964, foi observado o ano de 1960, que após três eleições democráticas entre as ditaduras de Vargas (1945, 1950 e 1955) representava a consolidação do voto feminino.

A pesquisa principal, realizada em grande parte durante o desenvolvimento de um mestrado na área das Ciências Sociais, envolveu a análise qualitativa de periódicos disponibilizados na Biblioteca Pública de Belo Horizonte. Nos anos 1934 e 1960 foram examinados 24 exemplares de cada um dos jornais em cada um dos anos escolhidos. As edições selecionadas foram aquelas publicadas em datas próximas às eleições, abrangendo um período de duas semanas antes e duas semanas após o pleito, totalizando 48 exemplares por ano e 96 exemplares ao todo.

Através da análise das representações midiáticas femininas nas épocas definidas, este estudo poderá proporcionar uma compreensão mais ampla sobre os processos históricos relacionados às dinâmicas de gênero na política e na administração pública brasileira. Levantando também, reflexões acerca dos padrões e estereótipos ainda enraizados em nossa sociedade, e sublinhando a necessidade de promover melhorias e implementar processos que combatam esses discursos assimétricos perpetuadores de desigualdades de gênero.

2. O PÚBLICO E O PRIVADO

A história das relações entre feminino e masculino pode ser observada através de inúmeras lentes reflexivas, uma delas, de grande importância, seria a divisão de espaços de atuação. Como salienta a filósofa política Okin (2008), a divisão entre os espaços público e privado, que remonta à Grécia Antiga, foi amplamente difundida ao longo da Idade Média, sendo perpetuada como um elemento central na configuração dos papéis de gênero. De acordo com Habermas (1984), o conceito de *oikos*, que denota o espaço doméstico, constituía a base da organização social, onde as mulheres eram relegadas ao controle e domínio do chefe da família, afastando-as da esfera política e pública, reservada aos homens. Esse confinamento feminino não apenas configurava o espaço privado doméstico como seu lugar ‘natural’, mas também definia as expectativas sociais e culturais sobre o papel das mulheres na sociedade.

Como argumenta Michelle Perrot (2011), o pensamento de filósofos como Pitágoras e Rousseau reforçava a ideia de que o espaço público era incompatível com a natureza feminina, considerando o confinamento como uma virtude e atribuindo à mulher a responsabilidade de zelar pelo lar e pela moralidade familiar. A doutrina cristã, em consonância, consolidou esse padrão ao associar a figura feminina ao pecado, como se observa na narrativa bíblica de Eva e o pecado original, e posteriormente na demonização da mulher durante o período da Inquisição (Nogueira, 1991).

“No Antigo Testamento, há o seguinte trecho no Eclesiástico: “Toda a malícia é leve comparada com a malícia de uma mulher” (25-26). Para autores como Nogueira (1991), essa associação fomentou a concepção de uma predisposição inata da mulher ao mal, o que deu ensejo ao desenvolvimento de uma pedagogia do medo, destinada a conter e reprimir qualquer expressão de poder feminino. A demonização da mulher, simbolizada na figura de Eva, foi contraposta pela exaltação da castidade e ‘pureza’ feminina, através do culto à Virgem Maria. Reafirmando assim, a associação da mulher pura ao espaço privado e doméstico, e utilizando a reclusão como um mecanismo de contenção de suposta inclinação feminina ao pecado.

De acordo com Muraro (2000), a partir da intervenção da ortodoxia cristã, consolidaram-se elementos que, no imaginário coletivo, promoveram a aversão ao feminino, justificando a sistemática perseguição às mulheres na Europa. Conforme argumenta Federici (2019), a demonização da mulher atingiu seu ápice com a caça às bruxas, um fenômeno de repressão feminina que se consolidou a partir do século 16. Como salienta o autor, a figura da bruxa não representava apenas uma ameaça espiritual, mas também política e econômica, pois mulheres que ousavam romper com os padrões de submissão e reclusão eram vistas como perigosas à manutenção da ordem. Desta forma, a caças às bruxas simbolizou o controle sobre os corpos e a autonomia feminina, punindo qualquer transgressão à norma sexual e ao domínio estatal sobre a procriação.

Autores como Georges Duby (2011) enfatizam o quanto as mulheres foram silenciadas e inferiorizadas na Idade Média, a ponto de o período ser por ele denominado como “Idade dos Homens”. A total subordinação das mulheres às vontades masculinas perpetuou-se como uma constante, e o próprio conhecimento que chegou até nós acerca dessa época e da condição feminina é, em grande medida, derivado de narrativas masculinas, o que revela a hegemonia patriarcal na construção histórica, marginalizando a presença e contribuição feminina.

No contexto do Iluminismo, as ideias que exaltavam a razão em detrimento da religião, embora tenham trazido avanços para o pensamento ocidental, não resultaram em maior emancipação para as mulheres. Pelo contrário, reforçaram a ideia de que a razão era uma característica intrínseca ao homem, enquanto a mulher deveria permanecer subjugada aos domínios do lar, reservada ao papel de mãe e cuidadora. Jean-Jacques Rousseau, um dos principais expoentes do Iluminismo, defendia que a desigualdade entre os sexos não era fruto de preconceito ou convenção social,

mas da própria natureza racional do homem e da inclinação feminina para o cuidado doméstico, excluindo-as, assim, da cidadania plena e da educação formal em condições de igualdade com os homens (Rousseau, 1999).

Na esteira dessas ideias, os ideais de “Igualdade, Liberdade e Fraternidade” propagados pela Revolução Francesa também não se estendiam às mulheres, que foram excluídas dos direitos políticos pela Constituição de 1791. Essa exclusão reiterava a crença de que o lugar da mulher deveria ser restrito ao espaço privado, cenário legitimado tanto pela filosofia iluminista quanto pelas posteriores correntes científicas do século 19.

Auguste Comte, o filósofo considerado por muitos fundador da Sociologia, em sua obra Catecismo positivista, argumentava que a mulher deveria ser preservada das atividades exteriores e, voluntariamente, confinada ao “santuário doméstico”, onde cumpriria sua “santa e natural missão” de zelar pela moralidade do esposo e dos filhos (Conte, 2000). Essa visão, amplamente difundida no século 19, refletia um consenso tanto religioso quanto científico sobre o papel das mulheres na sociedade, perpetuando uma divisão de funções que lhes atribuía as tarefas domésticas e o cuidado familiar.

Ao transpor essa discussão para o Brasil Colônia e Império, constatamos que, embora algumas vertentes historiográficas revelem a significativa presença feminina em diversos setores além do ambiente doméstico, as divisões de gênero nos espaços de atuação reiteravam padrões observados em outras regiões do globo. No geral, o domínio feminino permanecia circunscrito ao ambiente doméstico e as atividades maternas, enquanto o masculino se expandia para o espaço público, externo e social. Essa segregação impõe desafios à análise da trajetória das mulheres desse período, pois os registros de suas atuações fora do ambiente doméstico são escassos e limitados.

Luciano Figueiredo (1993) oferece uma valiosa contribuição ao destacar o papel social e econômico desempenhado pelas mulheres no Brasil do século 18, evidenciando que, em muitos casos, suas atividades extrapolavam os limites do lar. Ele revela a presença feminina nas minas, no comércio de vendas, além de seu envolvimento em atividades tradicionalmente associadas à alimentação. Essas ocupações não apenas conferiam às mulheres uma fonte de renda própria, mas também lhes proporcionavam uma margem de autonomia. A prostituição e o comércio ambulante, por exemplo, surgiam como estratégias de complementação de renda ou de sobrevivência, demonstrando que, longe de depender exclusivamente dos maridos, muitas mulheres se posicionavamativamente na esfera econômica.

Figueiredo (1993) ainda ressalta em seus estudos que essa dinâmica permitia às mulheres certa liberdade de ação dentro da vida conjugal, desconstruindo a visão simplista que restringe as mulheres da elite à acomodação passiva nas casas-grandes ou que reduz as mulheres pobres à subordinação absoluta. Essa leitura amplia nossa compreensão sobre o papel feminino na América Portuguesa, mostrando a existência de fissuras nas estruturas patriarcais, mesmo que tais liberdades

fossem mais frequentes entre as classes populares. Assim, o autor nos instiga a repensar o lugar da mulher nessa sociedade, evidenciando a complexidade de suas experiências e os espaços que elas conseguiram conquistar, mesmo sob um regime de rígida dominação patriarcal.

Pesquisadoras como Ribeiro (2000) e Stamatto (2002) ao examinarem a atuação feminina e se debruçarem sobre o âmbito educacional, apontam que nesse cenário as possibilidades femininas eram bastante restritas. Como explicam as autoras, no Brasil Colônia a educação estava sob a responsabilidade da Igreja, principalmente dos jesuítas, e era atividade limitada aos homens brancos e ricos. As mulheres, com exceção das provenientes de famílias abastadas que recebiam educação específica em casa, não frequentavam escolas nem aprendiam a ler e escrever. A educação feminina, quando disponibilizada, era restringida ao ambiente privado doméstico, limitando-se a preparar as futuras mães e esposas para o desempenho de tais funções.

Conforme aponta Ribeiro (2000), os indígenas brasileiros, ao reconhecerem a injustiça na exclusão de suas filhas da educação formal, solicitaram ao Pe. Manoel da Nóbrega que as meninas também pudessem ter acesso ao ensino de leitura e escrita. Tal demanda levou o jesuíta a enviar uma carta à Rainha de Portugal, solicitando autorização para que as moças fossem admitidas. Argumentava-se que, sendo a participação feminina mais assídua nos cursos de catecismo, era legítimo que elas também recebessem educação formal. Contudo, Dona Catarina, Rainha de Portugal, rejeitou o pedido, justificando-se pelo temor das “consequências nefastas” que a educação das mulheres indígenas poderia trazer.

Ainda de acordo com os estudos de Ribeiro (2000), no próprio contexto português do século 16, não havia escolas para meninas, sendo a educação feminina restrita ao ambiente doméstico, e a maioria das mulheres permanecia analfabeta, com a leitura limitada a textos religiosos. Assim, no período colonial, o acesso das mulheres à educação foi severamente restrito, limitando-se, em alguns casos, à instrução doméstica por preceptores ou à formação religiosa em conventos.

Como salienta Stamatto(2002), a situação da educação feminina começou a mudar com a implementação das Reformas Pombalinas, a partir de 1755, quando o governo português decidiu instituir o ensino público para mulheres. Esse movimento marcou o início da educação feminina institucionalizada no Brasil. Contudo, essa educação ainda era muito diferente daquela destinada aos homens. As escolas femininas tinham currículos distintos, focados em habilidades domésticas e comportamentais, refletindo a visão da época sobre o papel da mulher na sociedade.

Com a chegada das escolas protestantes mistas após 1870, o domínio católico sobre a educação foi desafiado, proporcionando mais oportunidades para a formação de mulheres e aumentando a demanda por professoras. Como argumenta Louro (1997), a proclamação da República no Brasil trouxe novos discursos sobre modernização, progresso, formação de cidadãos e cuidado familiar, reforçados pela emergente Psicologia. Esses discursos enfatizavam a importância da dinâmica familiar e do amor materno para o desenvolvimento físico e emocional das crianças.

Assim, o trabalho das mulheres nas escolas seria atividade que se alinhava com a ideia de que atributos femininos, como o cuidado, a paciência, e o carinho, eram essenciais para a educação infantil.

Ainda de acordo com Stamatto (2002), à necessidade de profissionais na área da educação, somou-se a consolidação de um discurso que atribuía à mulher uma vocação natural para o ensino infantil. Tal narrativa foi reforçada por médicos, pais, clérigos e governantes, que viam nas mulheres uma predisposição inata à ternura e ao cuidado, qualidades consideradas essenciais para o magistério. No Congresso Internacional de Educação, realizado em Paris em 1889, do qual o Brasil participou com representantes, discutiu-se o papel das mulheres no ensino, chegando-se ao consenso de que a aptidão feminina para o trabalho com crianças era inquestionável. Assim, o envolvimento feminino nas escolas alinhava-se ao discurso social da época, que associava ao gênero feminino atributos tidos como indispensáveis à educação infantil.

Além disso, razões políticas e econômicas sustentavam a crescente participação feminina no magistério: as professoras recebiam salários menores, o que permitia ao governo expandir a educação sem aumentar significativamente os custos. A contratação de mulheres professoras era vista como uma solução prática para o progresso educacional, pois as mulheres, ao contrário dos homens, supostamente aceitavam salários mais baixos devido à sua “vocação natural” (Melnikoff, 2014).

É necessário frisar que, em outros setores, o trabalho da mulher também crescia: a industrialização aos poucos se intensificava e o mercado de trabalho abria as portas para os imigrantes europeus, bem como para as mulheres e crianças, que recebiam salários menores e habitualmente tinham uma jornada de trabalho mais longa. Como afirma Teles (1993), a maioria da força de trabalho feminino nas fábricas encontrava-se nas indústrias têxteis, que contratavam mulheres como costureiras e tecelãs.

O trabalho das mulheres nestes setores, entretanto, era visto como degradante e inapropriado, e, portanto, reservado às mulheres solteiras, viúvas e separadas, ou às mulheres casadas pertencentes a famílias de baixa renda, as quais necessitavam pagar as contas da casa em auxílio ao marido. De acordo com Perrot, 2010, nesse contexto, o advento da máquina de costura ofereceu uma solução adaptada à mentalidade da época, permitindo às mulheres uma forma de contribuir economicamente sem comprometer sua honra ou reputação, que seriam supostamente manchadas pela exposição pública nas ruas ou nas fábricas. Trabalhar dentro de casa, em conformidade com as convenções sociais, proporcionava um duplo benefício: as mulheres podiam gerar uma renda adicional, e esse labor, por não ser formalmente reconhecido como “trabalho”, as excluía da concorrência direta com os homens pelos postos nas indústrias.

As funções de ensino, que raramente demandavam dedicação integral, também permitiam às mulheres conciliar sua atuação profissional com a permanência no ambiente doméstico. Esse

cenário consolidou a ideia de que o magistério, sobretudo no nível primário, era a ocupação mais adequada ao sexo feminino, destacando qualidades associadas à natureza da mulher, como o cuidado e a paciência. Almeida (1998) destaca que a educação destinada às meninas e moças deveria ser conduzida de modo a garantir que “o lar e o bem-estar do marido e dos filhos fossem beneficiados por essa instrução”. Assim, a formação das mulheres para o exercício do magistério não apenas proporcionaria um retorno positivo à sociedade, mas também reforçaria a hierarquia masculina no seio familiar e nos âmbitos sociais, preservando a hegemonia patriarcal ao atribuir à mulher o papel de suporte e cuidado, sem comprometer a primazia masculina nos espaços de poder.

Como destaca Louro (2009), os salários destas mulheres era visto apenas como complemento da renda familiar: caberia ao homem prover o sustento da família. Desta forma, a baixa remuneração tida como complementar, justificava-se através do simbolismo do sacrifício em prol da admirável ‘vocação’. Ser professora não rompia com o verdadeiro intuito feminino de ser mãe, esposa e dona de casa, mantendo a “feminilidade” considerada inerente às mulheres.

Consequentemente, a presença feminina nas escolas cresceu significativamente no final do século 19 e início do século 20, levando à feminização gradual do magistério (Campos, 1990). De acordo com Demartini e Antunes (1993), as mulheres já dominavam amplamente o mercado de trabalho no ensino primário por volta de 1910. E, em 1920, o censo demográfico já indicava que 72,5% do ensino primário era realizado por mulheres, enquanto os homens continuavam a prevalecer no ensino secundário, onde os salários e o prestígio eram maiores.

Conforme observa Freire (2001), o curso normal representava a etapa final da educação formal das mulheres, fornecendo-lhes não apenas uma habilitação profissional, mas também a oportunidade de expandir seu restrito universo intelectual. Além de capacitá-las para o exercício de uma profissão, os cursos normais preparavam-nas para o matrimônio, para serem mães e esposas exemplares, dotadas das virtudes domésticas exigidas.

Tais discursos convergem na construção de um arcabouço ideológico que justificava a segregação educacional entre os sexos, resultando na oferta de uma educação diferenciada para meninas e moças, profundamente marcada pela limitação de suas aspirações. Como já mencionado na Revisão de Literatura aqui apresentada, no Brasil, a historiografia aponta que, a educação feminina era vista como essencialmente instrumental, destinada a preparar as mulheres para o exercício da maternidade e para o magistério. Em um texto encontrado no Jornal *Diário da Tarde*, de 1934, observa-se um forte exemplo da segregação de conhecimento determinada aos indivíduos do sexo feminino. O texto intitulado como *Collecção Meninas e moça* trazia os seguintes dizeres:

Inúmeras são em língua portugueza as bibliothecas para moças. Porém essas bibliothecas constam de livros para moças mais velhas, de sensibilidade e carácter perfeitamente formados. A collecção Meninas e Moça, se dirige de preferencia as

mocinhas entre nove e quinze annos, áquellas que ainda estão formando o caracter e a sensibilidade. São por consequencia livros que devem ajudar essa formação.[..] São pequenos romances cheios de suavidade, histórias simples, sem exageros de enredo, sem malicia, escriptos por escriptoras estrangeiras especialisadas em escrever para essas delicadas leitoras. É a primeira vez que temos no Brasil uma collecção desse genero, formada de livros que vão do conto de fada aos romances, destinada ás mocinhas dos nossos collegios. [...] Optimas traduções de senhoras da nossa sociedade. Edições elegantes. (15 de outubro, p. 2)

Enunciados como este, veiculados nos principais meios de comunicação, ao legitimar uma educação diferenciada e inferiorizada para as mulheres, ajudaram a consolidar a dicotomia entre o público e o privado, revelando um cenário em que as expectativas sociais para a educação feminina estavam diretamente vinculadas à maternidade, ao espaço privado do lar, e à manutenção das mulheres em papéis subalternos. Como afirma Silvia Federici (2019), a educação de meninas e moças carregava em si o propósito de assegurar que as mulheres continuassem confinadas a funções que não ameaçassem a ordem patriarcal e a estrutura econômica capitalista.

3. O PROFESSORADO - A PRIMEIRA CLASSE DE FUNCIONÁRIAS PÚBLICAS DO BRASIL

Nas mídias mineiras analisadas nesta pesquisa, o magistério era representado como uma classe trabalhadora de suma importância para o desenvolvimento do Brasil, já que as professoras primárias desempenhavam o papel crucial de formadoras da base educacional. A incumbência de educar e cuidar das crianças, tradicionalmente circunscrita ao domínio materno, estendeu-se de maneira natural às professoras, conferindo-lhes um papel preeminente, e posicionando-as socialmente como as interlocutoras ideais nas discussões sobre questões educacionais. Dessa forma, as “mestras” não apenas emergiram como figuras centrais no âmbito pedagógico, mas também assumiram aos poucos a posição de mediadoras, influenciando decisões públicas relacionadas à educação primária e advogando pelas necessidades do setor educacional.

Ao examinar os exemplares do jornal *Estado de Minas*, de 1934, constatei a escassez de notícias que destacavam mulheres em papéis políticos e administrativos significativos. Entre as raras publicações onde uma figura feminina recebia destaque, uma delas referia-se a uma educadora, ilustrando a exceção em um panorama dominado por homens. Esta rara menção enaltecia uma professora cujo projeto visava resolver a problemática do desemprego no meio rural, evidenciando a relevância e o impacto potencial das contribuições femininas mesmo em um contexto de visibilidade limitada (Imagen 1).

Imagen 1 - Manchete sobre projeto apresentado pela professora Maria Aracy Lessa para desenvolvimento do ensino rural

Dando ao aluno rural meios de ganhar a vida por si mesmo

As sugestões apresentadas pela prof. Maria Aracy Lessa numa reunião do professorado rural - O que a autora do interessante projecto disse ao ESTADO DE M.NAS

Tivemos oportunidade, hontem, após a reunião de professores no Instituto S. Raphael, de ouvir d. Maria Aracy Lessa, directora do grupo escolar "Santos Dumont", de Venda Nova, sobre a sua sugestão, feita na reunião de ante-hontem, a respeito da actividade prática das Escolas Rurais, com o fim de possibilitar ao alumno, no final do curso escolar, ganhar a vida no proprio meio rural, trabalhando conscientemente nos misteres communs na região.

Essas sugestões, que abrem para o Ensino Rural um caminho novo, fixando-lhe o papel verdadeiro que elle deve ter, fizeram naturalmente, a par dos aplausos que mereceu a autora pelo seu interessante trabalho, que para esse plano se dirigissem todas as atenções.

Tendo d. Maria Aracy Lessa, em sua palestra, declarado possuir um plano completo a respeito das actividades que sugeriu com tanta felicidade, quizemos ouvila.

O QUE NOS DISSE D. MARIA ARACY LESSA

— Sou grata ás minhas collegas pelo acolhimento que deram á minha sugestão e muito especialmente á imprensa, sem o concurso da qual nada se poderia fazer. Como sabem, eu pretendo armar o alumno, dentro da Escola Rural, de uma somma de conhecimentos praticos, que o prepare para ganhar a vida, ao sahir do grupo, no proprio meio em que elle foi criado, fazendo com intelligencia e maior possibilidade de sucesso, aquillo que outros alí fazem empiricamente. Em resumo, é o que almejo conseguir. Para isso lembrei-me da agricultura, avicultura, apicultura, lscs, será para ensaio. A prática do sistema poderá aconselhar-nos outros rumos mais largos, chegando-se até ás pequenas industrias. O alumno aprenderá a trabalhar, não como creança, mas como "gente grande". E' essa "vaidade útil", digamos assim, que nesse pretendemos incentivar. E' ser o fructo de seu trabalho, pelo lucro que lhe chegará ás mãos, pois a renda em dinheiro, dos produtos que elles tiverem colhido com seu trabalho, será dividida, igualmente, entre elles. Uma pequena parte ficará, entretanto, para a Caixa Escolar.

O GRUPO DE VENDA NOVA COMO CAMPO DE EXPERIENCIA

Fiz o meu estudo a esse respeito em contacto com a população de Venda Nova. E penso que do grupo "Santos Dumont", que dirijo, poderia irradiar esse movimento, que reputo de grande utilidade para a solução de um problema do ensino rural. Para

a agricultura, a avicultura, a apicultura — tudo se encontraria meios de ensino em Venda Nova, com pequena adaptação e quasi sem dispendio para o Estado. Sendo o grupo "Santos Dumont", justamente o grupo de zona

A black and white portrait of Professor Maria Aracy Lessa. She is a woman with dark hair, wearing a dark, high-collared dress or coat. The photo is framed by a thick black border.

Professora Maria Aracy Lessa

da administração, ali, a meu ver, iniciariam com proveito, entre os nossos alunos, essa prática, que tive a felicidade de sugerir e ver lograda com aplausos.

O ESBOCO DE UM PLANO COMPLETO DE ACCÃO

— E o plano que a sra. organizou?

— E' um trabalho em que procurei encarar todos os lados do problema, removendo as dificuldades que surgiram à primeira vista, assim como as de horario, disciplina, falta de utensílios agrícolas e de pessoal habilitado para ministrar aos alumnos as noções praticas. Fiz uma exposição resumida, sem devaneios, mas que abrange o problema e indica o caminho para as primeiras experiencias.

Apenas o dr. Noraldino Lima, secretário da Educação, reassuma o seu cargo, vou levar-lhe o meu trabalho. Ele, que tem sido um benemerito de nosso ensino e que, especialmente, vem sendo o grande benfeitor da infânciá de Venda Nova, dando áquelle distrito um grupo magnifico como é o nosso, de certo, como espero, acolherá benevolamente a sugestão que faço, exclusivamente em beneficio da infânciá rural e do ensino em men-

Fonte: *Estado de Minas*, 10 de outubro de 1934, p.4

De acordo com a notícia, Maria Aracy Lessa destacou-se no cenário educacional, ao propor um projeto que visava manter os alunos rurais empregados em suas próprias comunidades,

eliminando a necessidade de migração para áreas urbanas. Sua proposta, submetida ao Secretário da Educação, incluía atividades práticas que garantiriam, ao término do curso escolar, a qualificação para o trabalho em setores como agricultura, avicultura e apicultura. O jornal, de maneira surpreendente, deu um tratamento especial ao assunto, conferindo grande relevância à figura feminina na notícia. Maria Aracy foi amplamente elogiada por suas ideias brilhantes, que entrelaçavam educação e política de maneira exemplar.

Periódicos como o *Estado de Minas*, que tradicionalmente associavam a representação feminina ao âmbito doméstico e familiar, raramente davam voz às mulheres no domínio público. Contudo, as professoras constituíam uma notável exceção a esse padrão: eram frequentemente mencionadas e suas opiniões recebiam, quase sempre, atenção e respeito. A docência, sendo uma das poucas profissões consideradas apropriadas para mulheres, permitia que as professoras atuassem como uma extensão do lar no ambiente escolar. Elas traziam para a sala de aula ensinamentos que complementavam a educação familiar das crianças. O papel da professora, imbuído de preceitos familiares de cuidado e instrução moral, as transformava em figuras quase maternas.

Dessa maneira, a importância da professora transcendia o espaço escolar, posicionando-a como uma figura feminina de relevante peso na discussão de políticas educacionais e questões públicas. Sua atuação era vista como essencial para o bem-estar educacional, conferindo-lhe um status que, de certo modo, integrava-a ao meio público, à esfera política e às decisões de interesse coletivo.

No contexto do eleitorado mineiro de 1934, a participação ativa das professoras é evidente através de manifestos publicados em diversas edições dos jornais *Estado de Minas* e *Diário da Tarde*, além da marcante presença em eventos em apoio ao candidato à câmara federal, Noraldino Lima. O ex-professor Noraldino Lima, que ocupava o cargo de Secretário da Educação e da Saúde, teve a candidatura a deputado vigorosamente defendida pelas mestras e pela União Cívica da Mulher Mineira. Os manifestos publicados nos periódicos pediam explicitamente votos em favor do candidato com a seguinte mensagem: “Colegas, façamos fileiras em torno do nome ilustre de Noraldino Lima, o candidato, por excelência, do professorado de Minas.” Esse apelo por parte das mestras, não apenas demonstrava a união da classe, mas também evidenciava a inclinação destas em participar ativamente dos movimentos políticos.

A atuação das professoras como “promotoras de candidatos” revela uma faceta importante da sua influência social e política. Ao se engajarem em campanhas eleitorais e promoverem candidatos alinhados com seus interesses educacionais, elas moldavam o discurso político da época, destacando a interseção entre educação e política. A presença feminina no magistério, portanto, transcendia os limites da sala de aula, posicionando as professoras como protagonistas na construção de uma sociedade educacionalmente consciente e politicamente ativa.

Todavia, as mestras continuavam atuando profissionalmente apenas na Escola Primária, e a influência que exerciam na esfera pública não as possibilitava ascender aos cargos públicos de gerência e alto escalão. Além disso, não se vislumbrava o menor sinal de interesse dessas educadoras em embrenhar-se na administração das políticas públicas. Um exemplo interessante reside no suporte prestado ao Secretário da Educação, Noraldino Lima: as mestras manifestavam-se favoráveis à ascensão de Noraldino, evidenciando a necessidade de uma figura masculina para efetivamente influir nas decisões cruciais concernentes às políticas públicas.

A não participação na liderança pública era vista por essas mulheres como uma condição natural. Um exemplo revelador surge no Diário da Tarde, em uma enquete publicada em 4 de outubro de 1934, destinada a descobrir em quem as pessoas votariam nas próximas eleições que ocorreriam em breve. A reportagem, que incluía diálogos sucintos entre o repórter e os transeuntes, relatava que, ao interpelar um grupo de professoras, o jornalista indagou sobre suas intenções de voto no dia 14. As professoras responderam prontamente que votariam no Sr. Francisco Negrão de Lima. Desconhecendo que a professora Margarida Praxedes, então líder da União Cívica Mineira, não figuraria como candidata, o repórter argumentou: “Mas a candidata da União Cívica Mineira espera o voto das senhoras”. Uma das professoras respondeu: “Qual nada, nós não votamos em mulher nenhuma. Era só o que faltava, a gente vota nelas a troco de quê? Para ela subir e a gente ficar como está? Nada disso. Nós votaremos nos homens, porque eles têm mais prestígio”.

A preferência manifestada pelas professoras em votar no Sr. Francisco Negrão de Lima, em detrimento das candidaturas femininas, demonstrava uma desconfiança nas capacidades femininas de liderança, e uma percepção de que a ascensão feminina aos cargos de poder público não lhes traria vantagens concretas ou melhorias tangíveis às suas próprias vidas. A postura das educadoras elucida a forte internalização das normas patriarcais da época, onde a liderança masculina era vista como mais legítima e eficaz. Além disso, tal fala revelava uma carência de conscientização sobre a importância das lutas femininas e das oportunidades que uma maior participação das mulheres nos órgãos públicos poderia proporcionar a todas as brasileiras.

Na década de 1960, o professorado continuou sendo uma profissão feminina respeitável e compatível com as responsabilidades domésticas. As mestras, imbuídas de vocação ao ensino, continuaram desempenhando um papel crucial na interseção entre mulheres e meio público, através da política educacional. Nos registros jornalísticos sobre os candidatos às eleições, há menções sobre encontros entre professoras e aspirantes a cargos governamentais no intuito de discutir propostas da educação básica. Na Imagem 2, uma foto retirada do Jornal *Diário da Tarde*, mas também veiculada no *Estado de Minas* do ano de 1960:

Imagen 2 - foto notícia “Magalhães debateu com as mestras mineiras problemas fundamentais do ensino em nosso estado”



centenas de professoras primárias, em expressivo encontro realizado na Faculdade de Filosofia da U.M.G., Magalhães Pinto debateu com as mestras mineiras problemas fundamentais do ensino em nosso Estado.

Fonte: Diário da Tarde, 19 de setembro de 1960, 2º edição, caderno 2, p.7

A imagem retrata um desses encontros entre professores primários e o candidato a governador Magalhães Pinto, na Faculdade de Filosofia da UFMG, um local frequentemente utilizado para reuniões políticas. Embora os encontros fossem abertos aos professores do sexo masculino, a presença significativa de mulheres na carreira era tão acentuada, que não havia representação masculina visível entre os presentes. As chamadas “mestras” participavam ativamente, apoiando ou criticando candidatos, discutindo propostas de melhorias na educação e na carreira do ensino primário. Na Imagem 3, veja outra notícia sobre a campanha de Magalhães:

Imagen 3 - foto notícia sobre discurso de Magalhães



Fonte: Diário da Tarde, 23 de setembro de 1960, 1º caderno, p. 5

Pode-se observar o engajamento político de um grupo de professoras que, na presença de Magalhães Pinto, discursavam eloquentemente sobre as propostas do candidato. Nos cartazes afixados nas paredes, destaca-se a mensagem “vote nos 3: Jânio, Milton e Magalhães”. O professorado mineiro percebia em Jânio e nos candidatos de seu partido a promessa, não apenas de erradicar a corrupção, mas também de extirpar os desvios morais. A campanha estava alicerçada na restauração dos padrões morais, e da dignidade nacional, preceitos supostamente corrompidos pelos chamados ‘tempos modernos’.

Magalhães Pinto, por sua vez, comprometia-se com a construção anual de quinhentas novas instituições de ensino primário, escolas rurais, secundárias e técnicas profissionalizantes, além de prometer melhorias nas condições das professoras aposentadas do Estado de Minas Gerais. Tais promessas angariaram o apoio fervoroso da classe educadora, que se engajou vigorosamente na campanha em prol do candidato.

Essa participação ativa no apoio político, embora significativa, reflete uma continuidade em relação ao período de 1934, quando as mulheres, inclusive as professoras, estavam predominantemente envolvidas em questões educacionais e morais, mantendo-se afastadas de outras esferas de interesse público.

4. A ATUAÇÃO FEMININA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUA REPRESENTAÇÃO NOS JORNAIS MINEIROS

A participação das mulheres nos órgãos e departamentos de Estado esteve historicamente vinculada a estereótipos relacionados aos afazeres ‘femininos’. As áreas de interesse feminino eram frequentemente segregadas em nichos definidos por rígidos padrões de gênero, como família, educação, e saúde das crianças. Essa divisão em esferas de atuação reforçava a segregação nos cargos públicos, limitando a participação das mulheres às atividades e funções específicas, e enfraquecendo sua influência política administrativa.

Como já tratado, a figura do professor, central na estrutura educacional, frequentemente se transformava em um elo entre a política e a educação, sem, contudo, promover uma efetiva inserção das mulheres no cenário público mais amplo. As mulheres, enquanto educadoras, ocupavam uma posição de destaque e influência na administração pública escolar, todavia essa influência raramente se estendia além das fronteiras da educação. A influência do magistério feminino na administração pública se dava, predominantemente, através de uma preocupação quase exclusiva com a educação, sem uma busca concreta pela ampliação da presença feminina em outras esferas do poder público.

A ênfase na educação como principal campo de atuação das mulheres na administração pública perpetuava a ideia de que seus papéis deveriam ser limitados às esferas tradicionalmente

associadas ao feminino, como o cuidado e a instrução. Essa visão restritiva, ao mesmo tempo em que reconhecia a importância do trabalho educacional realizado, também contribuía para a manutenção de barreiras ideológicas que dificultavam a ascensão feminina aos cargos públicos de maior poder.

Nos periódicos observados no ano de 1934, a presença de mulheres participando e trabalhando em atividades de relevância pública, como as eleições, era muitas vezes representada pelas mídias como algo estranhamente incomum, e até mesmo, encarada com deboche e humor. Em uma reportagem publicada no jornal *Diário da Tarde*, intitulada de “As fiscais do Amor”, que tratava sobre os acontecimentos no dia do pleito, percebe-se como o jornal abordava o assunto ‘inusitado’ através de um extenso texto repleto de ironia:

UMA COUSA QUE os códigos eleitorais não previam, porque os códigos não têm amor, e só dizem o que se não deve fazer, foi a criação das fiscaes do Amor. (...) as couças têm mudado bastante e as mulheres preferiram andar á roda das urnas, mettendo olhares e cédulas nos eleitores mais incautos e, principalmente, fiscalizando. Foi o que a reportagem apurou. Setenta por cento dos fiscaes era de mulheres (...) Ahí está porque as eleições correram calmas: porque ocorreram com Amor (...) com o seu ordeiro amor pela calma e pacifismo da República. Os homens fiscaes estão completamente desmoralizados. Na Secretaria da Educação, um fiscal e um eleitor, ambos sem a dita [presença de uma moça no caso], engalfinharam-se. Se lá estivesse uma moça soridente fiscalizando (uma moça soridente só pôde ser fiscal de candidato solteiro) e se a moça soridente verberasse alguém, esse alguém morreria de certo de vergonha e iria empolgar o muque a própria sombra. (15 de outubro de 1934, p. 3)

O texto retirado do periódico discute sobre a participação das mulheres como fiscais das urnas durante o pleito ocorrido no dia anterior, tratando a situação como uma anomalia curiosa, e não como um avanço significativo na inclusão feminina nos processos eleitorais. A descrição das mulheres como “fiscais do Amor” e a alegação de que a presença destas trouxe calma e pacifismo às eleições revela profundos estereótipos de gênero que associam as mulheres às qualidades emocionais e pacificadoras, em contraste com os homens, que são retratados na coluna como predispostos ao conflito. Este discurso, embora aparentemente elogioso, perpetuava a ideia de que as mulheres seriam inherentemente diferentes dos homens em termos de comportamento e influência social, relegando-as a papéis que enfatizavam sua suposta natureza pacificadora e maternal.

Todavia, a menção irônica de que “os códigos não têm amor” e que as mulheres “preferiram andar á roda das urnas, mettendo olhares e cédulas nos eleitores mais incautos e, principalmente, fiscalizando” insinua que as mulheres estavam ali não para pacificar, mas apenas para flertarem e serem vistas pelos homens, reduzindo o envolvimento em uma tarefa cívica importante a uma mera busca por atenção masculina. Este tipo de comentário não só desrespeitava as mulheres que

estavam desempenhando um papel crucial na supervisão das eleições, mas também reforçava a ideia de que as mulheres seriam meramente objetos de romance e desejo, presentes em espaços públicos para serem observadas e desejadas pelos homens.

O trecho adicional, que menciona que “uma moça bonita só pode ser fiscal de candidato solteiro”, continua levantando a mesma discussão, e sugerindo que sua presença nas urnas era motivada por razões frívolas e não por um compromisso sério com o processo eleitoral. Desta forma, o texto desvaloriza a competência profissional e a capacidade racional das mulheres, reduzindo sua contribuição a uma influência emocional, e perpetuando assim, a noção de que seriam inadequadas para a realização de tarefas que necessitassem seriedade, responsabilidade e imparcialidade.

Ao ridicularizar a presença feminina e apresentá-la como uma novidade exótica nas eleições, o texto subverte e diminui os esforços das mulheres para serem reconhecidas como participantes plenas e iguais na esfera pública. Além disso, a ironia do texto serve para reforçar a hierarquia de gênero existente, onde os homens são vistos como os agentes legítimos da política e da administração pública, enquanto as mulheres são relegadas a papéis subservientes ou acessórios.

Durante a década de 1960, as mulheres gradativamente conquistavam espaço no mercado de trabalho. Profissões ligadas à enfermagem, ao secretariado, ao comércio, entre outras, tornavam-se habituais e deixavam de ser vistas como desonrosas. Entretanto, os jornais analisados persistiam na promoção da divisão sexual das funções, mantendo a figura do “chefe de família” como o provedor. Veja, na Imagem 4, a propaganda retirada do Jornal *Estado de Minas*:

Imagen 4 - Propaganda “a Rainha da cozinha” Metalúrgica Fracalanza

Fonte: *Estado de Minas*, 5 de setembro. 1960, seção 1, p.5

Percebe-se que o estereótipo da “Rainha do Lar”, propagado pela mídia, perpetuava a associação da imagem feminina ao ambiente doméstico, relegando sua função principal aos cuidados da casa e da família, e marginalizando-a da esfera política e econômica. A disseminação desses estereótipos representava um obstáculo significativo para a conscientização das mulheres sobre a importância de suas lutas por direitos e pela sua inserção no espaço público.

No contexto das eleições de 1960, enquanto o direito político ativo ao voto feminino já estava consolidado e aceito, o direito de ser votada ainda não se encontrava plenamente efetivado. Não havia candidatas mulheres à presidência, vice-presidência, governadoria e vice-governadoria, e as principais chapas não apresentavam opções femininas para o Senado.

Assim como nos periódicos observados em 1934, em 1960 pude observar o mesmo fenômeno na governança pública mineira, onde a presença feminina era predominantemente canalizada a departamentos específicos, frequentemente designados com denominações distintas, como o “Departamento feminino do movimento ruralista”. Essa prática segregava os interesses “gerais” dos “específicos das mulheres”, confinando-as a esses departamentos, enquanto os cargos e funções públicas tradicionais eram majoritariamente ocupados por homens. Essa divisão temática perpetuava o domínio masculino nos temas políticos de maior relevância e nos altos escalões da administração pública.

Nos discursos proferidos por mulheres em comícios, percebidos nos periódicos analisados, era comum que fossem referidos como representativos “das senhoras presentes” ou “em nome das mulheres”, destacando as oradoras, frequentemente educadoras ou esposas de políticos proeminentes, como porta-vozes dos interesses femininos.

Além disso, essa divisão de atuação também se manifestava nos trabalhos de apuração eleitoral na capital. Embora muitas mulheres já participassem como mesárias e fiscais de partidos durante as eleições, a direção das apurações continuava sob o controle de agentes masculinos. Em um artigo datado de 4 de outubro de 1960, publicado no dia seguinte ao pleito, o jornal descreveu o papel desempenhado por quinze juntas apuradoras presididas por juízes de direito. Cada junta era composta por quatro membros além dos juízes, totalizando 60 membros, nenhum dos quais do sexo feminino. (*Estado de Minas*, 04 de outubro de 1960, 2^a seção, p. 8).

Essa continuidade revela uma persistência dos estereótipos de gênero e das expectativas sociais sobre o papel das mulheres na sociedade. Apesar do avanço do direito ao voto feminino e de uma maior visibilidade nas esferas públicas, as mulheres, incluindo as professoras, enfrentavam barreiras para expandir sua influência e participação para além dos temas considerados tradicionalmente femininos. Este fato era perpetuado pelas mídias impressas, que mantinham, principalmente nas propagandas, estereótipos e padrões determinantes sobre as funções femininas. Veja, nas Imagens 5 e 6, dois contrastes de representação veiculados nos jornais mineiros:

Imagen 5 - Foto ilustrativa de notícia sobre reunião do comitê dos funcionários públicos em favor de Tancredo Neves



Fonte: *Estado de Minas*, edição de 25 de setembro de 1960, seção 3, p.8

Imagen 6 - Propaganda eleitoral candidato LOTT



Fonte: *Diário da Tarde*, 15 de setembro de 1960, 2º caderno, p.3

A primeira imagem capturada mostrava uma numerosa reunião de mulheres. Conforme relatado na reportagem, o evento em favor ao candidato Tancredo Neves, contava com “centenas de servidores públicos”. Na solenidade participaram diversas oradoras destacadas pelo jornal, como Ivone Jardim Decat (cuja imagem foi registrada), Isaura Pinto Coelho Lana (Presidente do Comitê com posição efetiva na diretoria), e Maria Galdino Souto, bancária que mobilizou o apoio de seus colegas de profissão.

Embora confinadas aos tradicionais nichos considerados “femininos”, percebe-se através da imagem evidências claras da participação ativa das mulheres na esfera pública. Fato que não é evidenciado na segunda propaganda observada.

Pode-se perceber na propaganda presidencial de Lott, veiculada nos jornais *Diário da Tarde* e *Estado de Minas*, uma clara exclusão do diálogo com as mulheres trabalhadoras. As imagens e textos dirigidos aos funcionários públicos do Brasil ignoram completamente a presença feminina, embora as mulheres já ocupassem esses cargos de forma habitual em 1960. Enquanto a participação das mulheres na esfera pública crescia, as representações continuavam a reforçar estereótipos retrógrados que limitavam sua imagem ao ambiente doméstico.

A representação dos trabalhadores nas propagandas focava exclusivamente no sexo masculino, excluindo as numerosas trabalhadoras brasileiras da visibilidade pública. Paralelamente, a representação do ambiente doméstico era estritamente associada à figura feminina, como exemplificado pela propaganda “Rainha da Cozinha”, mencionada anteriormente. Neste artigo limitar-me-ei a exemplificar o tema discutido através destes dois exemplos, entretanto, para aquele que observa a campanha veiculada nestes periódicos por Lott na íntegra, fica claro perceber que esta acentuava ainda mais esses estereótipos. Os anúncios do candidato eram segmentados por nichos e dirigidos a grupos sociais de acordo com delimitações de papéis: «servidores públicos», «trabalhadores», «professoras», «mães».

Analisando a quantidade de propagandas veiculadas, é evidente que o candidato reconhecia a importância do voto feminino, buscando conquistar esse eleitorado. No entanto, apenas dois tipos de anúncios mencionavam explicitamente mulheres: um dirigido às “professoras” e outro às “mães”. Isso sugere que Lott limitava a atuação feminina aos papéis tradicionalmente associados às mulheres: ao cuidado e a educação, seja dos próprios filhos ou de outros.

Conforme discutido por Brito e Oliveira (1997), a representação da mulher em espaços além do doméstico estava condicionada à sua imagem no ambiente considerado naturalmente feminino — o lar. Mesmo que as mulheres estivessem engajadas em diversas esferas, suas representações continuavam a ser moldadas pela esfera primordial de atuação: a doméstica, vista como símbolo máximo do feminino. Isso se refletia na predominância da representação das professoras como classe de mulheres trabalhadoras, já que traziam uma extensão das funções maternas e do lar.

Essa persistência de representações estereotipadas não apenas limitava as oportunidades das mulheres na administração pública e na sociedade em geral, mas também reforçava uma visão restrita de seus papéis, relegando-as a esferas específicas e desconsiderando suas capacidades e contribuições em áreas mais amplas da vida pública. Veja, na Imagem 7, uma notícia sobre a primeira mulher a se tornar juíza em Minas Gerais:

Imagen 7 - Ilustração notícia sobre nomeação de Raphaela Alves Costa, a primeira mulher a se tornar Juíza em Minas Gerais



A dra. Raphaela Alves Costa considera o seu esposo, sr. Celso Costa, e sua filhinha Catarina os principais motivos de seu ingresso na magistratura. Foram eles que a incentivaram a se empenhar nos estudos e se submeter às provas de concurso, delas se saindo gallardamente. A próxima meta é a desembargadoria...

A mulher conquista seu espaço no quadro da magistratura mineira

Nomeada a dra. Raphaela Alves Costa para o cargo de juiz de Direito de Guia Lopes — «Quem não sabe não chegará a desembargadora?» — A nova magistrada conversa com a reportagem do ESTADO DE MINAS

(Texto de Pedro SERVO)

Fonte: Estado de Minas, 28 de setembro de 1960, 1ª seção, p. 10

Na reportagem, a ascensão de uma mulher à posição de primeira juíza do estado foi destacada como um marco significativo. O jornal atribuiu importância ao feito ao dedicar espaço para uma entrevista com a mulher em questão. Contudo, a imagem publicada junto ao artigo mostra a juíza segurando sua filha ao lado do marido, enfatizando que a conquista de Raphaela foi motivada pelo apoio familiar, especialmente do esposo e da filha.

Apesar do mérito inegável de Raphaela, sua representação na mídia não foi destacada de maneira individualizada, permanecendo associada ao papel de esposa e mãe. O texto completo do jornal também ressaltava o importante papel de Célio Costa, enfatizando como ele incentivava sua esposa durante os estudos para os concursos: “Deve seu ingresso na judicatura ao estímulo de seu esposo, que sempre a incentivava quando se preparava para submeter-se às provas do concurso.” Isso indica que o apoio de Célio foi crucial para que Raphaela conseguisse adentrar em um campo que, de outra forma, poderia não ser visto como adequado para suas atividades habituais.

A cobertura jornalística revela não apenas a necessidade do suporte familiar para a trajetória profissional de Raphaela, mas também sublinha como a anuência do marido era percebida como fundamental para suas atividades. Essa representação ressoa com discussões mais amplas sobre gênero, mostrando como, mesmo em conquistas individuais notáveis, as mulheres eram frequentemente enquadradas dentro de papéis tradicionalmente atribuídos a elas, reforçando estereótipos e limitações percebidas em suas possibilidades profissionais e sociais.

5. CONCLUSÃO

Após revisar as representações das mulheres na administração pública ao longo das décadas, é evidente que os jornais refletiram e moldaram percepções sociais significativas. Em 1934 e 1960, os relatos frequentemente associavam as mulheres a papéis restritos ao ambiente doméstico e escolar, e majoritariamente retratavam as professoras como as únicas figuras proeminentes na política, por serem fortes mediadoras entre o poder público e as necessidades no campo da educação.

As representantes femininas na administração pública apareciam predominantemente atuando dentro de nichos específicos, os chamados «departamentos femininos». Desta forma, a participação feminina na esfera pública era, em grande medida, limitada a esses contextos específicos, refletindo uma visão estereotipada de que o trabalho da mulher só poderia se adequar às questões familiares e educacionais.

Ao mesmo tempo, as propagandas e anúncios nestes periódicos demonstravam a presença da mulher associada apenas ao trabalho doméstico e ao cuidado com suas famílias, limitando, ainda mais, a imagem feminina à esfera privada do lar. Essas representações perpetuavam a concepção estereotipada de que as mulheres eram mais habilitadas a discutir sobre temas dentro de seu âmbito convencional, como a educação, a saúde dos filhos, e a gestão doméstica, em detrimento de temas relevantes sobre política, economia e administração pública em geral.

Apesar de grandemente diminuído, esse fenômeno persiste, como um fantasma que não se mostra evidentemente, mas encontra-se escondido nos padrões e articulações sociais. Ele corresponde a um desafio, tanto no Brasil quanto no mundo contemporâneo, sobre a necessidade contínua de maior inclusão e representação das mulheres em todas as esferas públicas.

Sendo a educação um dos pilares fundamentais da socialização e da formação das expectativas sociais acerca dos papéis atribuídos a homens e mulheres, a promoção e a propagação de discursos que defendiam uma educação diferenciada para o sexo feminino desempenharam um papel crucial na consolidação das dicotomias entre o “masculino” e o “feminino”. Esses discursos teriam, por sua vez, reforçado a divisão entre os domínios de atuação “público” e “privado”, contribuindo para a perpetuação de uma ordem simbólica hierárquica que consagra a posição de subordinação das mulheres, limitando sua atuação às esferas domésticas e reforçando as barreiras à sua plena inserção no espaço público.

O estudo das mídias impressas, como os jornais *Estado de Minas* e *Diário da Tarde*, lança luz sobre como essas ideologias de gênero foram disseminadas e naturalizadas, evidenciando a instrumentalização da educação feminina como ferramenta de controle social. Mesmo nos dias atuais, resquícios desses discursos persistem, dificultando a plena inserção das mulheres na esfera pública, nos altos escalões do poder e nas diversas áreas de atuação profissional. De acordo com a terceira edição do estudo *Estatísticas de gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil* realizado pelo IBGE:

Ainda que estejam em ampla vantagem em relação ao acesso ao ensino superior de forma geral, as mulheres enfrentam barreiras em determinadas áreas do conhecimento, notadamente as mais ligadas às Ciências Exatas e à esfera da produção. O Censo da Educação Superior 2022 mostrou que as mulheres correspondiam a 60,3% dos estudantes concluintes nos cursos presenciais de graduação, sendo que nos cursos CTEM (Ciências, Tecnologias, Engenharias, Matemática e programas interdisciplinares abrangendo essas áreas), elas eram apenas 22,0% dos concluintes (CMIG 2.7). Esse percentual é inferior ao registrado 10 anos antes, em 2012, quando as mulheres representavam 23,2% dos concluintes desses cursos. A menor representatividade das mulheres ocorre entre os concluintes das áreas de Computação e Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC e programas interdisciplinares abrangendo essas áreas, atingindo somente 15,0%, valor também inferior ao de 2012 (17,5%). Em contrapartida, na área de Bem-Estar, que inclui cursos como Serviço Social, a participação feminina entre os concluintes atingiu seu percentual máximo de 91,0% em 2022. (2024, p.7)

Percebe-se através das pesquisas realizadas, que as escolhas profissionais femininas continuam tendenciando para áreas mais “humanas”, áreas consideradas como propícias ao sexo feminino. As mulheres têm lutado arduamente para ocupar mais espaço na política, na administração pública, e nos cargos de chefia. No entanto, essa inserção tem ocorrido de forma lenta e gradual, pois enfrenta a força ainda relevante de velhos padrões difundidos por séculos.

Desta forma, é crucial continuar desafiando os estereótipos de gênero, promovendo políticas que ampliem as oportunidades de ensino e trabalho para as mulheres, buscando, também, gerar incentivo na participação pública e na atribuição de lideranças femininas em todos os níveis e esferas de poder. Proporcionar igualdade de oportunidades é, não apenas um imperativo moral,

mas também a necessidade de fortalecer a democracia, os direitos, e assegurar uma sociedade mais justa e igualitária para todos.

REFERÊNCIAS

- BRITO, J.; OLIVEIRA, O. **Divisão Sexual do Trabalho e Desigualdade nos Espaços de Trabalho**. In: FILHO, F.S; JARDIM S. (orgs.) A Danação do Trabalho, Te Corá. Rio de Janeiro. 1997.
- CAMPOS, M. C. S. S. Formação do magistério em São Paulo: do império a 1930. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n.72, p.5-16, fev. 1990.
- COMTE, Augusto. **Catecismo positivista**. São Paulo: Nova Cultural, 2000. (Coleção Os Pensadores).
- DEL PRIORE, Mary (org.); BASSANEZI, Carla (coord. de textos). **História das Mulheres no Brasil**. São Paulo: Editora Contexto. Unesp, 1997.
- DEMARTINI, Zeila de Brito Fabri; ANTUNES, Fátima Ferreira. Magistério primário: profissão feminina, carreira masculina. **Cadernos de Pesquisa**, (86), p.5–14, 1993. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/934>. Acesso em 26 de agosto de 2025.. DOI: 10.18222/cp.v23i86.934
- DUARTE, Constância Lima; CARMO, Dinorah; LUZ, Jalmelice. **Mulheres de Minas: lutas e conquistas**. Belo Horizonte: Conselho Estadual da Mulher de Minas Gerais, Imprensa Oficial, 2008.
- DUBY, Georges. **Idade média, idade dos homens: do amor e outros ensaios**. Tradução Jônatas Batista Neto. — São Paulo: Companhia das letras, 2011.
- ETTEMA, J. S.; GLASSER, T. L. A íntima dependência mútua entre fato e valor. **Revista Brasileira de Ciência Política**, (6), p.249–276, 2011. Recuperado de <https://periodicos.unb.br/index.php/rbcn/article/view/1885>. Acesso em 26 de agosto de 2025.
- FEDERICI, Silvia. **Mulheres e caça às bruxas: da Idade Média aos dias atuais**. Tradução Heci Regina Candiani. 1. edição. São Paulo: Boitempo, 2019.
- FEDERICI, Silvia. **O ponto zero da revolução: trabalho doméstico, reprodução e luta feminista**. Trad. de Coletivo Sycorax São Paulo: Elefante, 2019.
- FREIRE, P. Opressão, classe e gênero. In: FREIRE, A. M. A. (Org.). **Pedagogia dos sonhos possíveis**. São Paulo: Ed. Unesp, 2001.
- HEBERMAS, Jurgen. **Mudança estrutural na esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- LOURO, Guacira. Mulheres na Sala de Aula. In: PRIORE, M. D. (org.) **História das mulheres no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2009.
- FIGUEIREDO, Luciano. **O avesso da memória: cotidiano e trabalho da mulher em Minas Gerais no século XVIII**. Rio de Janeiro, José Olympio; Brasília, DF, EDUMB, 1993.
- LOURO, Guacira Lopes. **Gênero, sexualidade e educação. Uma perspectiva pós-estruturalista**. Petrópolis, RJ, Vozes, p.14-36, 1997.
- MELNIKOFF, Ricardo André Aires; MELNIKOFF, Elaine Almeida Aires. Professora, professorinha primeira profissão que legitima a mulher do século XIX. In: IV Congresso Sergipano de História &

IV Encontro Estadual de História da ANPUH/SE, o Cinquentenário do Golpe de 64; **Anais**. Aracaju, Instituto Histórico e Geográfico de Sergipe, p. 1-13, 2014. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/628758310/Professora-professorinha-primeira-profissao-que-legitima-a-mulher-do-seculo-XIX-PDF-Free-Download>. Acesso em 26 de agosto de 2025

MURARO, R. M. **A mulher no terceiro milênio**. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 2000.

NASCIMENTO, Kelly Cristina. **Entre a mulher ideal e a mulher moderna: representações femininas na imprensa mineira - 1873-1932**. Dissertação (Pós-Graduação em História) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

NOGUEIRA, Carlos Roberto Figueiredo. As companheiras de Satã: o processo de diabolização da mulher. **Espacio, Tiempo y Forma: Revista de la Facultad de Geografía e Historia**, Vol. 4, p. 9-24, 1991.

OKIN, Susan Moller. Gênero, público e o privado. **Revista de Estudos Femininos**, 2008.

PERROT, M. **História dos quartos**. Tradução: Alcida Brant. São Paulo: Paz & Terra, 2011.

PERROT, Michelle. **Os excluídos da história: operários, mulheres e prisioneiros**. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

PINSKY, Carla Bassanezi; PEDRO, Joana Maria (Org.). **Nova História das Mulheres no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2012.

PRIORE, Mary Del; VENANCIO, Renato. **Uma breve história do Brasil**. São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2010.

RIBEIRO, Arilda Ines Miranda. **Mulheres Educadas na Colônia**. In: LOPES, Eliane Marta Teixeira; FILHO, Luciano Mendes de Faria; VEIGA, Cynthia Greive (Orgs.). 500 Anos de Educação no Brasil. 2. ed. Belo Horizonte, MG: Autêntica, p. 79-94, 2000.

RIBEIRO, Flavia Nizia da Fonseca. **Internet e imagem: representações de jovens universitários**. Tese (Doutorado em Educação) Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/12439/12439_1.PDF. Acesso em 26 de agosto de 2025

SOUZA, Rita de Cássia de. “**Não premiarás, não castigarás, não ralharás...**”: dispositivos disciplinares em grupos escolares de Belo Horizonte (1925-1955). Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 2006. São Paulo, 2006. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-06032008-112155/publico/TeseRitaCassiaSouza.pdf>. Acesso em 26 de agosto de 2025.

STAMATTO, Maria Ines. **Um olhar na história: a mulher na escola (Brasil:1549-1910)**, In: História e Memória da Educação Brasileira, Natal, 2002.

TABAK, Fanny. **Autoritarismo e participação política da mulher**. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

TELES, Maria Amélia de Almeida. **Breve história do feminismo no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1993.

Amanda Diniz Ferreira

 <https://orcid.org/0000-0001-7376-1829>

Doutoranda em Ciências Sociais e Mestra pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG). Licenciatura em História pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Formação técnica em Teatro pela PUC/MG. Servidora pública federal na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). amanda_dinizf@yahoo.com.br

EXPLORANDO AS BARREIRAS DA LIDERANÇA FEMININA NO SETOR PÚBLICO: UMA REVISÃO INTEGRATIVA

Juliana Gonçalves Schütz
Ana Maria Bencciveni Franzoni
Marcilde Sabadin

Universidade Federal de Santa Catarina – (UFSC), Florianópolis – SC, Brasil

Esta revisão integrativa analisa a literatura sobre as barreiras que impedem a ascensão de mulheres a cargos de liderança no setor público, em um contexto global. A análise de 25 artigos publicados entre 2015 e 2024 destaca três principais obstáculos: preconceitos implícitos, falta de mentoria e políticas organizacionais inadequadas. A pesquisa evidencia a persistência de estereótipos de gênero e a resistência à mudança em culturas organizacionais dominadas por homens. Embora a presença de mulheres líderes possa influenciar positivamente a implementação de políticas mais inclusivas, ainda existem desafios significativos para alcançar uma verdadeira igualdade de gênero e representatividade ativa. A revisão destaca a necessidade de estratégias mais robustas e inclusivas para promover a liderança feminina no setor público, incluindo programas de mentoria, políticas que combatam o “teto de vidro” e iniciativas que promovam uma cultura organizacional mais justa e equitativa.

Palavras-chave: teto de vidro; liderança feminina; setor público; barreiras de gênero; revisão integrativa.

EXPLORANDO LAS BARRERAS DEL LIDERAZGO FEMENINO EN EL SECTOR PÚBLICO: UNA REVISIÓN INTEGRATIVA

Esta revisión integrativa analiza la literatura sobre las barreras que impiden la ascensión de las mujeres a cargos de liderazgo en el sector público en un contexto global. El análisis de 25 artículos publicados entre 2015 y 2024 destaca tres principales obstáculos: prejuicios implícitos, falta de mentoría y políticas organizacionales inadecuadas. La investigación evidencia la persistencia de estereotipos de género y la resistencia al cambio en culturas organizacionales dominadas por hombres. Aunque la presencia de mujeres líderes puede influir positivamente en la implementación de políticas más inclusivas, aún existen desafíos significativos para alcanzar una verdadera igualdad de género y representatividad activa. La revisión destaca la necesidad de estrategias más robustas e inclusivas para promover el liderazgo femenino en el sector público, incluyendo programas de mentoría, políticas que combatan el “techo de cristal” e iniciativas que promuevan una cultura organizacional más justa y equitativa.

Palabras clave: techo de cristal; liderazgo femenino; sector público; barreras de género; revisión integrativa.

EXPLORING THE BARRIERS TO FEMALE LEADERSHIP IN THE PUBLIC SECTOR: AN INTEGRATIVE REVIEW

This integrative review analyzes the literature on the barriers that prevent women from ascending to leadership positions in the public sector on a global scale. The analysis of 25 articles published between 2015 and 2024 highlights three main obstacles: implicit biases, lack of mentorship, and inadequate organizational policies. The research underscores the persistence of gender stereotypes and resistance to change in male-dominated organizational cultures. While the presence of women leaders can positively influence the implementation of more inclusive policies, significant challenges remain in achieving true gender equality and active representation. The review emphasizes the need for more robust and inclusive strategies to promote female leadership in the public sector, including mentorship programs, policies that address the “glass ceiling,” and initiatives that foster a more equitable organizational culture.

Keywords: glass ceiling; women's leadership; public sector; gender barriers; integrative review.

1. INTRODUÇÃO

A busca por um mundo corporativo mais justo e igualitário tem impulsionado debates e ações em diversos âmbitos, incluindo o setor público. No entanto, a persistência da disparidade de gênero em cargos de liderança continua sendo um desafio. O “teto de vidro”, uma expressão que simboliza barreiras invisíveis que impedem a ascensão de mulheres a posições de poder, reforça a necessidade de uma análise crítica das causas e prováveis soluções para essa problemática.

Apesar dos avanços na legislação e na implementação de políticas de igualdade de gênero, as mulheres continuam sub-representadas em cargos de alta gerência no setor público, em nível global. Essa situação levanta questões importantes sobre a efetividade das medidas implementadas e a necessidade de estratégias mais robustas para promover a liderança feminina.

A literatura sobre o “teto de vidro” no setor público aborda uma variedade de temas, desde preconceitos implícitos até a influência de políticas organizacionais. Para melhor compreender essa realidade, este artigo se propõe a responder à seguinte questão: Quais são os principais temas e padrões emergentes na literatura sobre as barreiras que impedem a ascensão de mulheres a cargos de liderança no setor público?

A análise de 25 artigos, publicados nos últimos 10 anos (entre 2015 e 2024), permite identificar os principais obstáculos enfrentados pelas mulheres, as lacunas na pesquisa e as áreas que merecem investigação futura para construir um ambiente de trabalho mais justo e equitativo para as mulheres no setor público.

2. MÉTODOS E TÉCNICAS

Esta revisão integrativa teve como objetivo investigar as principais barreiras que impedem a ascensão de mulheres a cargos de liderança no setor público. A revisão integrativa é um método de pesquisa qualitativa que sintetiza os resultados de múltiplos estudos sobre um tema específico.

A pesquisa foi conduzida por meio de uma revisão integrativa, que conforme Souza, Silva e Carvalho (2010, p.102), “A revisão integrativa é um método que proporciona a síntese de conhecimento e a incorporação da aplicabilidade de resultados de estudos significativos na prática”. Essa revisão se iniciou por meio de uma abordagem qualitativa, uma vez que ela permite uma compreensão mais profunda e detalhada dos fenômenos sociais que serão estudados. E, consequentemente, utilizou-se a pesquisa explicativa que de acordo com Gil (2008, p.45), é aquela que “visa identificar os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenômenos”.

A pesquisa considerou estudos publicados entre 2015 e 2024, em inglês ou português, que abordassem a liderança feminina no setor público.

A busca foi realizada nas bases de dados *Scopus* e *Web of Science* em junho de 2024. Para garantir precisão e abrangência, os seguintes termos foram utilizados: (“**female leaders**”

OR “women leadership”) AND (“public sector” OR “public administration” OR “public management”) AND (“gender” OR “gender equality” OR “glass ceiling”), aplicados aos campos “Título”, “Resumo” e “Palavras-chave” dos documentos.

A triagem inicial dos documentos foi realizada por meio da leitura dos títulos e resumos, selecionando aqueles que atendiam aos critérios de inclusão. Os textos completos dos artigos selecionados, quando disponíveis, foram lidos para confirmar sua elegibilidade. Foram encontrados 19 arquivos na base de dados *Scopus* e 21 documentos na base de dados *Web of Science*. A maioria dos estudos foi conduzida na América do Norte e Europa, com alguns exemplos da Ásia e América Latina. Os métodos utilizados nos estudos variaram entre qualitativos, quantitativos e mistos.

A pesquisa na base de dados *Scopus* resultou em 19 documentos. Desses, cinco apresentavam apenas resumos, e três deles não forneceram informações relevantes para a pesquisa, sendo descartados. Um documento adicional foi excluído por estar em outro idioma, diferente do português e do inglês. Após essa primeira triagem, o número total de documentos selecionados da base *Scopus* foi reduzido para 15.

A pesquisa na base de dados *Web of Science* retornou 21 documentos. Destes, nove eram duplicados da base de dados *Scopus* e foram descartados. Além disso, dois documentos não puderam ser acessados integralmente, mas seus resumos forneceram informações relevantes e, portanto, não foram descartados. Outros dois documentos adicionais foram excluídos: um por estar em idioma diferente do português e do inglês e outro por apresentar apenas o resumo, sem informações relevantes sobre o tema. Após a exclusão dos documentos que não atendiam aos critérios de inclusão, a pesquisa na base de dados *Web of Science* resultou em 10 documentos.

Os dados foram extraídos de cada artigo utilizando um formulário padronizado que coletava informações sobre o título, autores, objetivo, metodologia, resultados e conclusões.

Foram consideradas categorias pré-definidas relacionadas à liderança feminina no setor público, estabelecidas a partir da análise de conteúdo (Bardin, 2011). Durante a análise dos estudos revisados, emergiram barreiras específicas, incluindo a eficácia do treinamento em liderança, a resistência à mudança, a defesa do *status quo* e a baixa representação feminina em cargos estratégicos. A categorização desses achados permitiu estruturar a discussão sobre os fatores que impactam a participação das mulheres em posições de liderança no setor público. Para a síntese dos resultados, utilizou-se uma abordagem narrativa, identificando padrões e recorrências temáticas nos estudos analisados (Braun; Clarke, 2006).

A pesquisa enfrentou desafios que delimitaram a coleta de dados e a abrangência da revisão. Primeiramente, a presença de documentos duplicados e acesso restrito a alguns textos completos limitaram a integralidade e a precisão da coleta. Adicionalmente, a revisão se restringiu a publicações nos idiomas português e inglês, o que pode ter resultado na exclusão de estudos relevantes em outras línguas. Ressalta-se, ainda, que o recorte temporal adotado priorizou artigos

publicados nos últimos dez anos (2015-2024), focando em análises contemporâneas sobre liderança feminina e barreiras de gênero, o que pode restringir a incorporação de estudos anteriores que tratam da evolução histórica do tema.

Não obstante as limitações mencionadas, a análise dos documentos selecionados permitiu o alcance dos objetivos propostos, identificando obstáculos relevantes enfrentados por mulheres em posições de liderança, bem como lacunas e oportunidades para pesquisas futuras. Os resultados obtidos foram sistematizados em categorias temáticas e apresentados de maneira clara, incluindo recomendações aplicáveis tanto para práticas de gestão no setor público quanto para o avanço das investigações acadêmicas, garantindo a transparência e a replicabilidade do estudo.

3. REFERENCIAL TEÓRICO

O conceito de “teto de vidro” refere-se às barreiras invisíveis que impedem a ascensão de mulheres a posições de liderança. Este fenômeno é especialmente prevalente no setor público, no qual, apesar das políticas de igualdade de gênero e ações afirmativas, as mulheres continuam sub-representadas em cargos de liderança.

3.1 O “teto de vidro” ou barreiras invisíveis

O conceito de “teto de vidro” descreve barreiras invisíveis e implícitas que impedem mulheres de alcançarem posições de liderança. Introduzido na década de 1980 em “Breaking the Glass Ceiling: Can Women Reach the Top of America’s Largest Corporations”, destaca as dificuldades específicas enfrentadas por mulheres altamente qualificadas (Morrison; White; Van Velsor, 1987). Essas barreiras, também chamadas de “labirinto”, representam jornadas complexas e indiretas com diversos obstáculos (Carli; Eagly, 2007 *apud* Morgan, 2008).

Morgan (2008) aponta várias formas de desfavorecimento das mulheres nas organizações: exigências de tempo, padrões mais altos de qualificação para mulheres, falta de tarefas desafiadoras, designação para posições de *staff*, acesso desigual a treinamento, práticas subjetivas de avaliação e “tokenismo”. O tokenismo refere-se à prática de incluir indivíduos de grupos minoritários em contextos predominantemente homogêneos com o objetivo de transmitir uma aparência de diversidade e inclusão, sem, contudo, garantir condições reais de participação, influência ou equidade (Kanter, 1977). No contexto da liderança feminina, tal prática pode perpetuar estereótipos e marginalizar ainda mais as mulheres em posições de poder, funcionando como uma estratégia simbólica que não promove mudanças efetivas nas estruturas organizacionais (Eagly; Carli, 2007 *apud* Morgan, 2008). A construção de redes externas pode ser uma rota alternativa para mulheres, conforme suas habilidades são mais portáteis que as dos homens devido às redes externas (Morgan, 2008, *apud* Groysberg, 2008).

Os estereótipos de gênero, vistos como crenças socialmente compartilhadas, influenciam julgamentos e ações em relação aos membros dos grupos sociais, podendo gerar discriminação e preconceito (Greenwald; Banaji, 1995). A cognição social implícita, introduzida por Greenwald e Banaji (1995), mostra como atitudes e estereótipos implícitos moldam comportamentos e decisões inconscientes, afetando interações sociais e decisões no ambiente de trabalho. Estudos indicam que as mulheres são vistas como menos adequadas para liderança devido a estereótipos que associam liderança a características masculinas, como assertividade e autoconfiança. Esses preconceitos implícitos podem levar a avaliações injustas e decisões tendenciosas em processos de recrutamento, promoção e avaliação de desempenho (Carnes *et al.*, 2015).

A mentoria é essencial para o desenvolvimento de carreiras, oferecendo orientação e oportunidades de networking (Ragins; Kram, 2007). Ely e Meyerson (2000) destacam a necessidade de uma abordagem sistêmica e integrada à mentoria para enfrentar dinâmicas de gênero. No entanto, a eficácia da mentoria pode ser limitada sem patrocínio e endosso público de autoridade. As redes de mentoria tendem a ser dominadas por homens, o que pode resultar em menor acesso a mentoria de alta qualidade para mulheres (Ibarra; Carter; Silva, 2010).

Um estudo de 2010 do Fórum Econômico Mundial, citado por Ibarra, Carter e Silva (2010), mostrou que, apesar de muitas empresas oferecerem programas de mentoria, a mentoria feminina foca mais no autoconhecimento, enquanto a masculina se concentra no planejamento de carreira e promoção. No mesmo estudo, os autores apresentam dados da Catalyst (2008), que indicam que os mentores das mulheres possuem menos influência organizacional, o que pode contribuir para a estagnação feminina em cargos de liderança.

A construção de redes de apoio é crucial, oferecendo acesso a informações, oportunidades e apoio emocional. As mulheres têm menos probabilidade de serem incluídas em redes informais de poder, muitas vezes dominadas por homens, em que decisões críticas de carreira são tomadas (Ibarra, 1992). É essencial implementar programas de mentoria específicos para mulheres, que incluam mentoria formal e informal, promovendo uma cultura organizacional que valorize a diversidade (Ely; Meyerson, 2000).

Apesar dos avanços na inclusão de mulheres no mercado de trabalho, as organizações ainda enfrentam desafios para alcançar a verdadeira equidade de gênero. A análise crítica de políticas organizacionais revela que práticas consideradas neutras podem perpetuar a desigualdade de gênero de forma sutil e insidiosa (Ely; Meyerson, 2000). Políticas de licença parental desiguais e a falta de consideração pelas necessidades específicas das mulheres podem criar novas barreiras.

3.2 A liderança feminina no setor público

As mulheres líderes frequentemente enfrentam um “labirinto” de desafios, conforme apresentado até aqui. Além disso, as mulheres são presas a um “duplo vínculo”, nos quais são

vistas como muito comunais e fracas ou muito assertivas e desagradáveis, complicando ainda mais seu caminho para a liderança. Estudos indicam que o teto de vidro é prevalente tanto no setor privado quanto no setor público, mas as dinâmicas podem diferir (Eagly; Carli, 2007).

Lucena (2023) revela como o fenômeno do teto de vidro se manifesta no setor público brasileiro. Preconceitos implícitos e estereótipos de gênero são as principais barreiras invisíveis que afetam negativamente as avaliações de desempenho das mulheres e suas oportunidades de promoção. A presença de mulheres em cargos de liderança ajuda a desafiar esses estereótipos e a reduzir os preconceitos, criando um ambiente mais favorável para a ascensão de outras mulheres, entretanto, apesar dos avanços, as líderes enfrentam desafios significativos (Lucena, 2023).

Conforme Miltersteiner, Oliveira, Hryniwicz, Sant'Anna e Moura (2020), as mulheres na administração pública brasileira enfrentam uma combinação de barreiras que dificultam seu progresso. Apesar de representarem uma parte significativa da força de trabalho na administração pública, sua presença em cargos de direção é substancialmente menor em comparação aos homens, e mesmo com avanços na inserção de mulheres no mercado de trabalho, persistem barreiras e preconceitos que impedem a ascensão e o pleno exercício da liderança por mulheres nesse contexto (Miltersteiner *et al.*, 2020).

As mulheres no setor público frequentemente enfrentam obstáculos como normas culturais e expectativas sociais (Stivers, 2002). Preconceitos afetam avaliações de desempenho e oportunidades de promoção para mulheres (Carnes *et al.*, 2015; Ryan; Haslam, 2007) que frequentemente são vistas como menos adequadas para posições de liderança devido a esses estereótipos de gênero.

Identificam-se fatores como a influência de códigos masculinos de ascensão profissional, a “síndrome da abelha rainha” - mulheres em cargos de liderança tendem a se distanciar de outras mulheres - e a necessidade de adaptação a um modelo de liderança mais agente e pragmático para alcançar posições de maior responsabilidade. (Miltersteiner *et al.*, 2020).

Embora muitas mulheres afirmem não ter sofrido preconceito direto, reconhecem a existência de barreiras para outras mulheres, apontando para a presença de preconceitos sutis, como a estigmatização de comportamentos considerados “femininos” e a dificuldade de acesso a cargos de alta gestão. Destaca-se também a importância do apoio familiar para a conciliação entre carreira e vida familiar, mas observa-se que a cultura ainda tende a associar as mulheres à responsabilidade principal pelo cuidado dos filhos, o que pode criar desafios adicionais para a ascensão profissional (Miltersteiner *et al.*, 2020).

4. DISCUSSÕES E RESULTADOS

Os estudos analisados destacam a sub-representação de mulheres em posições de liderança, especialmente em setores tradicionalmente dominados por homens, como a polícia e empresas públicas. Embora a liderança feminina no setor público seja frequentemente vista de forma

positiva, com práticas mais inclusivas e colaborativas, as mulheres ainda enfrentam barreiras significativas para alcançar posições de liderança.

As principais barreiras enfrentadas pelas mulheres na liderança pública, identificadas na literatura revisada, incluem a baixa eficácia dos programas de treinamento de liderança de gênero, a resistência organizacional às mudanças, a defesa do *status quo* por parte de lideranças seniores e a reduzida representação feminina em posições estratégicas. Para a compreensão dessas barreiras e de suas implicações, foram analisados 25 artigos científicos, os quais foram organizados em categorias temáticas conforme apresentado no Quadro 1.

Quadro 1 – Principais temas abordados nos estudos revisados

| Tema | Subtemas | Artigos (Autores, ano) |
|--|---|--|
| Representação feminina | Impacto na equipe, desempenho organizacional; satisfação dos cidadãos | Goodsell (2024); Johnston e Houston (2018); Arroyo e Bush (2023); Lapuente e Suzuki (2021); Wang, Ma e Christensen (2024); Heinzel, Kern, Metinsoy e Reinsberg (2024); Sarkar e Singh (2022); Andrews (2023); Arvate, Firpo e Pieri (2021); Nguyen e Le (2024); Wang, Liu e Li (2024); Suzuki e Avellaneda (2018). |
| Eficácia do treinamento de liderança de gênero | Tipos de liderança, impacto do treinamento, variações culturais e organizacionais, estereótipos de gênero | An e Meier (2021); Profiroiu, Profiroiu e Nastacă (2021); Sarkar (2022). |
| Liderança Feminina | Estilos de liderança, impacto nas políticas, criação de ambientes inclusivos, defesa do <i>status quo</i> , impacto na mudança organizacional | Cortis, Foley e Williamson (2022); Choi e Ko (2024); Jackson, Neshkova e Newman (2024); Johnston e Houston (2018); Bauer, AbouAssi e Johnston (2022). |
| Teto de vidro e barreiras invisíveis | Teto de vidro, preconceitos implícitos, balanço trabalho-família, programas de mentoria, políticas de inclusão, suporte institucional | Dragisevic e Mihic (2020); Heinzel, Kern, Metinsoy e Reinsberg (2024); Evans e Maley (2021); Kavoosi, Safari e Barzoki (2024); Naguib e Madeeha (2023); Pandey, DeHart, Pandey e Ahlawat (2021); Stabile, Terman e Kuerbitz (2017); Suzuki e Avellaneda (2018); Naguib e Madeeha (2023). |

Fonte: elaboração própria, 2024.

Tanto homens quanto mulheres exibem preconceitos inconscientes contra líderes femininas, perpetuando estereótipos de gênero. As políticas e práticas organizacionais tendenciosas continuam a limitar o acesso das mulheres a posições de liderança. Os estudos observam que preconceitos inconscientes persistem, afetando negativamente as oportunidades de carreira das mulheres. As mulheres enfrentam mais desafios do que os homens para equilibrar trabalho e responsabilidades familiares, afetando negativamente suas oportunidades de carreira devido à falta de apoio institucional.

4.1 Representação feminina

As mulheres enfrentam desafios adicionais no setor público devido a processos de seleção politizados e barreiras institucionais, perpetuando uma cultura organizacional que favorece os homens. A representatividade passiva deveria levar à representatividade ativa, na qual a presença de mulheres em posições burocráticas traduz-se em políticas que beneficiem grupos minoritários, mas essa transição nem sempre ocorre de maneira eficiente, especialmente em culturas organizacionais dominadas por homens (Goodsell, 2024; Johnston; Houston, 2018).

Arroyo e Bush (2023) relatam que, no Chile, a seleção de diretores no setor público é altamente política, dificultando ainda mais o acesso das mulheres a posições de liderança. As diretoras destacaram a importância de mentorias e redes de apoio como facilitadores críticos para suas carreiras, além do apoio familiar e da formação contínua como elementos essenciais para o avanço na liderança educacional. No entanto, enfrentam barreiras como a politização dos processos de seleção para cargos de liderança e a falta de modelos femininos de sucesso, dificultando a inspiração e o empoderamento de futuras líderes (Arroyo; Bush, 2023).

O estudo *The prudent entrepreneurs: women and public sector innovation* examina como as mulheres, através de abordagens colaborativas e prudentes, contribuem para a inovação no setor público. As mulheres em posições de liderança tendem a adotar uma abordagem colaborativa, promovendo um ambiente de trabalho inclusivo.

A maior aversão ao risco exibida por mulheres em posições de liderança pode ser vista como uma vantagem no contexto da administração pública, em que decisões bem fundamentadas são cruciais. Estudos indicam que essa característica contribui para a sustentabilidade de inovações implementadas (Lapuente; Suzuki, 2021) e resulta em políticas públicas mais inclusivas e sensíveis, especialmente em tempos de crise (Heinzel; Kern; Metinsoy; Reinsberg, 2024).

Wang, Ma e Christensen (2024) investigaram se a representatividade de gênero na liderança melhora os resultados das políticas públicas nos governos locais da China. Descobriram que a presença de líderes superiores femininas está associada a um desempenho significativamente melhor dos serviços públicos e a uma maior satisfação dos cidadãos. Esses achados sugerem que a inclusão de mulheres em cargos de liderança superior pode contribuir para uma governança mais eficiente e responsável (Wang; Ma; Christensen, 2024).

A representação de gênero na força de trabalho e nos conselhos executivos apresenta uma discrepância significativa, especialmente em empresas estatais indianas, em que a presença de mulheres nos conselhos executivos é extremamente baixa, apesar das medidas progressivas para a inclusão (Sarkar; Singh, 2022). No entanto, a presença de mulheres CEOs e presidentas de conselho está associada a uma disparidade salarial de gênero menor (Andrews, 2023).

A liderança feminina também está associada à criação de ambientes organizacionais mais inclusivos e ao desenvolvimento de políticas que contemplam uma maior diversidade de perspectivas, tanto no contexto da educação (Arroyo; Bush, 2023) quanto na administração pública (Goodsell, 2024). Além disso, a presença de mulheres em posições de liderança pode influenciar positivamente as aspirações políticas das futuras gerações (Arvate; Firpo; Pieri, 2021) e está relacionada a uma menor disparidade salarial entre homens e mulheres (Andrews, 2023).

Nguyen e Le (2024) revelam que líderes em seu primeiro mandato e o recebimento de assistência oficial ao desenvolvimento (ODA) aumentam a participação política dos cidadãos, enquanto a presença de líderes do sexo feminino está associada a uma diminuição na participação política. A pesquisa sugere que evitar a mentalidade de curto prazo e combater preconceitos contra líderes femininas podem ajudar a aumentar a participação política dos cidadãos (Nguyen; Le, 2024).

Johnston e Houston (2018) exploram a teoria da burocracia representativa na polícia britânica, mostrando que unidades policiais lideradas por mulheres têm taxas de prisão mais altas em casos de violência de gênero, sugerindo maior sensibilidade e resposta efetiva. Mulheres líderes enfrentam desafios de percepção de competência, mas implementam práticas mais inclusivas e sensíveis ao gênero (Johnston; Houston, 2018).

Nguyen e Le (2024) também investigam os impactos das características dos líderes e dos valores locais na participação política no Vietnã, revelando que líderes femininas estão associadas negativamente à participação política dos cidadãos devido a estereótipos de capacidade de liderança e preconceitos culturais (Nguyen; Le, 2024).

O estudo “*Mapping the Foundations and Evolution of Career Aspiration Research: A Bibliometric Analysis*” aborda o desenvolvimento de carreira e aspirações de liderança, destacando a evolução das aspirações de carreira das mulheres e a importância de apoiar o desenvolvimento de carreira considerando fatores pessoais e contextuais (Wang; Liu; Li, 2024).

4.2 Eficácia do treinamento de liderança de gênero

É essencial entender como os programas de treinamento de liderança podem impactar homens e mulheres de maneira diferente, influenciando diretamente a eficácia das políticas de igualdade de gênero e a inclusão nas organizações, mesmo diante de algumas divergências.

Seung-Ho An e Kenneth J. Meier (2021) investigam diferenças de gênero nos comportamentos de liderança e na eficácia do treinamento de liderança. Usando dados de gestores públicos na Dinamarca, o estudo examina como homens e mulheres respondem a diferentes tipos de treinamento. O treinamento em liderança transformacional, caracterizado por inspirar e motivar equipes por meio de uma visão inovadora e do incentivo ao desenvolvimento pessoal e profissional, tem um impacto maior para mulheres. Por outro lado, o treinamento em liderança transacional,

focado na troca de recompensas por desempenho e no cumprimento de metas estabelecidas, tende a beneficiar mais os homens. Gestoras mulheres melhoram seu desempenho após o treinamento de liderança, apesar de já começarem com pontuações de liderança mais altas. Os principais resultados demonstram que mulheres são mais democráticas e participativas, enquanto homens são mais assertivos e independentes (An; Meier, 2021).

Profiroiu, Profiroiu e Nastacă (2021) destacam que, na administração pública central da Romênia, as mulheres ocupam uma proporção significativa dos cargos de liderança. Embora as líderes femininas sejam percebidas de maneira positiva, as diferenças em relação aos líderes masculinos não eram significativas. O contexto cultural e organizacional influenciou a percepção e a eficácia das líderes femininas, com a alta burocracia e resistência à mudança afetando a implementação de estilos de liderança transformacional - caracterizados pela capacidade de inspirar e motivar equipes por meio de uma visão inovadora e da valorização do desenvolvimento pessoal e profissional. A presença de estereótipos pode reduzir ou neutralizar a percepção das diferenças entre líderes masculinos e femininos, fazendo com que sejam vistos de forma igualitária, ainda que adotem estilos de liderança distintos (Profiroiu; Profiroiu; Nastacă, 2021).

A presença de mulheres em cargos de liderança tem um impacto positivo na implementação de políticas mais inclusivas e sensíveis ao gênero. Entretanto, as mulheres em posições de liderança enfrentam vários desafios, e muitas mulheres relatam a necessidade de trabalhar mais que seus colegas homens para ganhar o mesmo nível de reconhecimento e respeito (Profiroiu; Profiroiu; Nastacă, 2021).

Sarkar (2022) investigou o impacto de fatores contextuais do domínio do trabalho e não-trabalho na autoeficácia geral (General Self-Efficacy – GSE) de mulheres líderes na Índia. A GSE refere-se à crença que o indivíduo possui em sua capacidade de realizar tarefas e enfrentar desafios com sucesso, independentemente das circunstâncias. O suporte familiar, a mentoria, networking e atribuições visíveis têm impacto positivo na GSE, enquanto o suporte social no local de trabalho não mostrou impacto significativo, possivelmente devido à qualidade percebida do suporte e à cultura organizacional (Sarkar, 2022).

Algumas possíveis explicações para a percepção de suporte social ineficaz no local de trabalho incluem a superficialidade ou inadequação do apoio recebido, que pode não estar alinhado com as necessidades das líderes. Em ambientes com estereótipos de gênero e preconceitos culturais, o suporte pode ser visto como insincero, reduzindo seu impacto na autoeficácia. Além disso, a competição e dinâmicas de poder podem minar os benefícios do suporte social, e experiências pessoais negativas ou falta de acesso a redes de apoio podem levar as mulheres líderes a não valorizarem o suporte social como significativo para sua autoeficácia (Sarkar, 2022).

4.3 Agentes de mudança

A análise sobre como líderes seniores em locais de trabalho enquadram a igualdade de gênero e a diversidade revela uma tendência significativa de defesa do *status quo* e resistência à diversidade de gênero (Cortis; Foley; Williamson, 2022). Embora os líderes seniores sejam, em teoria, idealmente posicionados para impulsionar a mudança organizacional, observa-se que essa resistência à mudança e a manutenção do *status quo* também dialogam com a perspectiva de Schein (2010), ao refletirem resistências implícitas às iniciativas de diversidade enraizadas na cultura organizacional.

No estudo, as reações individuais, como preconceitos inconscientes, resistência à mudança e justificação do *status quo*, manifestam-se em vários níveis hierárquicos dentro da organização e se reforçam mutuamente. Essa combinação de atitudes individuais em diferentes níveis forma uma postura coletiva que protege e mantém as práticas e estruturas organizacionais existentes. Essa defesa coletiva do *status quo* permite que os líderes seniores ignorem ou minimizem a existência de desigualdades de gênero em suas organizações, contribuindo para a perpetuação das práticas discriminatórias. (Cortis; Foley; Williamson, 2022).

Choi e Ko (2024) analisaram a relação entre diversidade de gênero nas posições de liderança e o desempenho organizacional, revelando que a diversidade de gênero tem uma relação em “U” invertido com o desempenho organizacional. Em culturas organizacionais masculinas, o aumento da presença de mulheres em posições de poder pode evocar reações negativas dos homens, prejudicando o desempenho organizacional (Choi; Ko, 2024). Semelhantemente, líderes em organizações masculinas resistem a mudanças e defendem o *status quo*, especialmente em contextos em que as mulheres são minorias significativas (Cortis; Foley; Williamson, 2022).

A pesquisa de Johnston e Houston (2018) sobre a polícia britânica revela que a presença de mulheres em cargos seniores não necessariamente aumenta a representação ativa de mulheres em casos de violência de gênero (Johnston; Houston, 2018). Entretanto, o estudo “Feminine leadership and juvenile justice outcomes: The Florida experience” mostra que a presença de mulheres em posições de liderança na aplicação da lei promoveu práticas de justiça mais equitativas e menos severas, evidenciando o papel transformador das mulheres líderes (Jackson; Neshkova; Newman., 2024).

As características institucionais das organizações e os atributos individuais de seus líderes influenciam a formalidade dos mecanismos de colaboração intersetorial, entendida como a articulação entre diferentes setores – público, privado e organizações da sociedade civil – com o objetivo de atuar conjuntamente em prol de interesses comuns e solucionar problemas complexos. Outros fatores além do gênero do líder, como a capacidade organizacional, a insuficiência de recursos, a presença de parceiros institucionais e a experiência do líder em outros setores,

contribuem para a decisão de formalizar essas relações de colaboração. Essas características criam uma heterogeneidade, equiparando-se à cultura organizacional, ou seja, sugerindo que governos locais e organizações não governamentais podem ser influenciados de formas distintas por esses fatores, com implicações importantes para a gestão de colaborações intersetoriais em países em desenvolvimento (Bauer; AbouAssi; Johnston, 2022).

4.4 Teto de vidro e barreiras invisíveis

O papel da mulher na sociedade está em constante crescimento, com mulheres alcançando resultados empresariais significativos. No entanto, seus esforços muitas vezes não são avaliados da mesma forma que os dos homens. Apesar do compromisso extraordinário com seu trabalho, muitas mulheres ainda enfrentam o “teto de vidro”, barreiras que impedem seu progresso para melhores carreiras e reconhecimento igual ao dos homens (Dragisevic; Mihic, 2020).

Embora exista um desejo crescente de todas as camadas da sociedade e do Estado para mudar essa situação, permitindo que as mulheres provem suas habilidades em cargos de chefia, principalmente no setor público, o fenômeno *glass cliff* – penhasco de vidro - ou “teto de vidro”, ou barreiras invisíveis, é real e continua a limitar as oportunidades das mulheres de alcançarem posições de liderança, principalmente de alto nível, perpetuando desigualdades salariais e de reconhecimento profissional.

O artigo *International Monetary Fund Programmes and the Glass Cliff Effect*, investiga o fenômeno do *glass cliff* em relação aos programas do Fundo Monetário Internacional (FMI). O *glass cliff* também se refere à tendência de mulheres serem nomeadas para posições de liderança em tempos de crise, em que há maior risco de fracasso. A pesquisa examina como os programas de austeridade do FMI influenciam a nomeação de mulheres para cargos de liderança em períodos de dificuldades econômicas. A metodologia do estudo inclui análise quantitativa de dados de países que implementaram programas do FMI, combinada com estudos de caso qualitativos para explorar as experiências de mulheres nomeadas para cargos de liderança durante esses períodos. Os dados quantitativos foram coletados de relatórios econômicos e financeiros, enquanto as entrevistas qualitativas foram realizadas com mulheres em posições de liderança em vários países afetados. Os resultados sugerem que as mulheres são frequentemente vistas como soluções de curto prazo para problemas institucionais profundos, mesmo quando as condições são desfavoráveis. As mulheres nomeadas para cargos de liderança durante crises enfrentam desafios substanciais, incluindo falta de apoio institucional e expectativas irrealistas, exacerbadas pela pressão adicional de reverter situações adversas. Apesar dos desafios, muitas mulheres demonstram resiliência e habilidade, embora seu sucesso seja frequentemente subestimado e suas falhas mais destacadas em comparação com seus colegas homens. Esses achados indicam que, embora a nomeação de mulheres em tempos de crise ofereça oportunidades de liderança, também coloca as mulheres

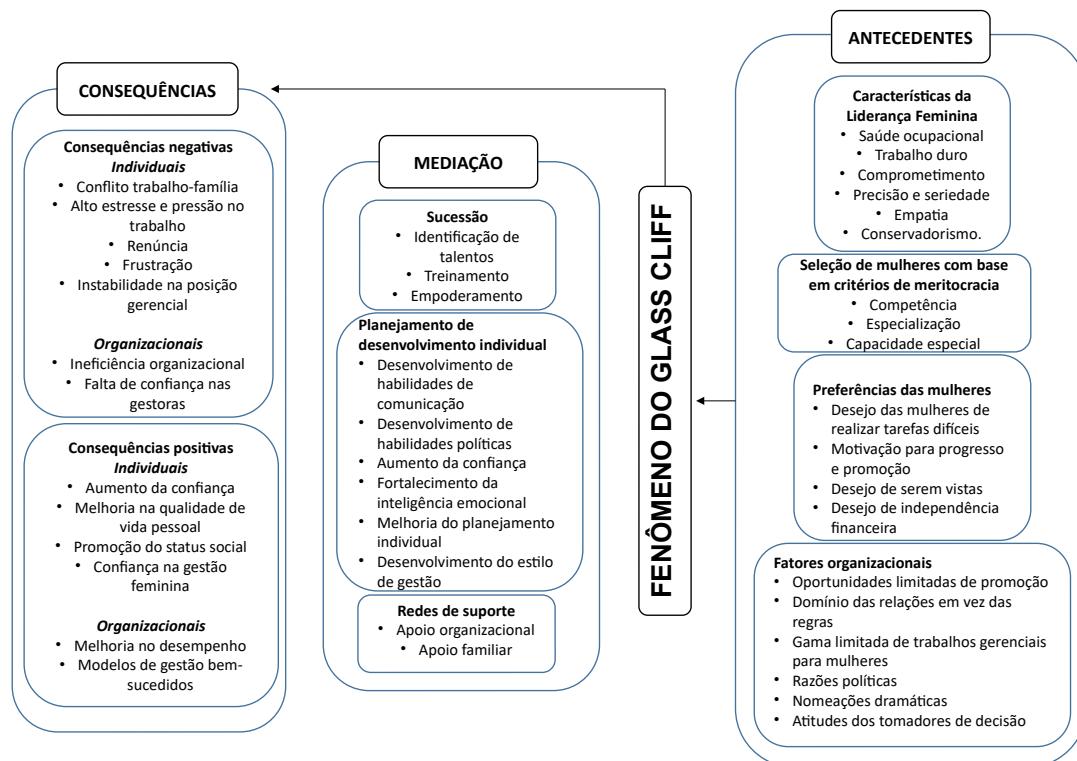
em situações de alto risco, refletindo uma visão superficial da igualdade de gênero (Heinzel Kern; Metinsoy; Reinsberg, 2024).

O estudo *Barriers to Women in Senior Leadership: How Unconscious Bias is Holding Back* investigou como preconceitos inconscientes e estereótipos de gênero afetam negativamente as mulheres em suas carreiras, identificando essas barreiras invisíveis como persistentes e dificultadoras do acesso das mulheres a posições de liderança. O estudo demonstra que, mesmo quando qualificadas, as mulheres são frequentemente vistas como menos aptas para posições de liderança devido a estereótipos de gênero. Isso resulta em avaliações tendenciosas durante processos de promoção e recrutamento, em que homens são favorecidos mesmo em igualdade de condições. Essas descobertas ressaltam a necessidade de abordar e mitigar preconceitos inconscientes para promover um ambiente de trabalho mais inclusivo (Evans; Maley; 2021).

O estudo de Kavoosi, Safari e Barzoki (2024) desenvolveu um modelo que oferece uma estrutura detalhada para entender os fatores que levam as mulheres a posições de liderança arriscadas no setor público no Irã (Kavoosi; Safari; Barzoki, 2024), e oferece uma ferramenta analítica que pode ser aplicada em futuras pesquisas e práticas organizacionais.

Este modelo conceitual proporciona uma visão ampla dos fatores que levam as mulheres a posições de liderança arriscadas e os mecanismos que mediam essas experiências, como pode ser observado na Figura 1:

Figura 1 – Modelo conceitual



Fonte: elaborado a partir de Kavoosi; Safari; Barzoki (2024a, p. 20).

Os antecedentes no modelo explicam por que e como as mulheres acabam em posições de liderança desafiadoras, dividindo-se em quatro categorias principais: características da liderança feminina, fatores organizacionais, preferências das mulheres e seleção baseada em mérito. A mediação inclui os mecanismos e processos que influenciam a relação entre antecedentes e consequências, como sucessão, planejamento de desenvolvimento individual e redes de suporte. As consequências do *glass cliff* são divididas em negativas e positivas. As negativas incluem conflito trabalho-família, alto estresse, renúncia e ineficiência organizacional, enquanto as positivas abrangem aumento da confiança, melhoria na qualidade de vida pessoal e organizacional.

Observa-se que, embora as consequências negativas sejam predominantes, há também um conjunto de efeitos positivos significativos. Esta dualidade destaca a necessidade de uma abordagem equilibrada na gestão de talentos femininos, promovendo um ambiente de suporte que potencialize os aspectos positivos enquanto mitiga os impactos negativos do fenômeno (Kavoosi; Safari; Barzoki, 2024).

Suzuki e Avellaneda (2018) investigaram como a representação feminina em cargos eleitos e administrativos influencia o comportamento de assunção de riscos nas finanças públicas locais no Japão. Os resultados mostraram que a presença de mulheres em conselhos municipais está associada a um comportamento mais avesso ao risco, como a redução na emissão de títulos municipais e no investimento em corporações públicas. As análises mostraram que ter mulheres em cargos de prefeitas ou vice-prefeitas não teve uma influência notável nas decisões financeiras, como a emissão de títulos municipais ou investimentos em corporações públicas. O estudo sugere que uma das razões para a falta de impacto significativo é o baixo número de mulheres que ocupam esses altos cargos executivos. Com poucas mulheres em tais posições, seu efeito nas políticas e práticas financeiras pode ser diluído ou menos perceptível (Suzuki; Avellaneda, 2018). Esses achados destacam a importância da representação feminina em conselhos para também promover decisões financeiras mais cautelosas e/ou sustentáveis.

O estudo “Making Visible the Invisible” de Rabia Naguib e Muznah Madeeha (2023) investiga como preconceitos inconscientes de gênero dificultam o acesso das mulheres à liderança no setor público do Qatar. Os resultados do estudo indicam que muitos homens acreditam que as mulheres não enfrentam obstáculos significativos em suas carreiras, sugerindo que elas precisam ser mais proativas e demonstrar sua competência para acessar posições de liderança. Por outro lado, as mulheres participantes reconhecem a visibilidade e o avanço das mulheres no setor público, mas ainda percebem barreiras para alcançar posições de liderança. Elas mencionam que, embora as promoções sejam baseadas na competência e experiência, as nomeações para posições seniores frequentemente favorecem homens. Tanto homens quanto mulheres exibem preconceitos inconscientes contra líderes femininas. Cerca de 40% dos homens preferem gerentes homens, justificando essa preferência com base em estereótipos de gênero que veem as mulheres

como menos interessadas em liderança e mais propensas a criar conflitos. Similarmente, algumas mulheres também expressam preferência por líderes homens, perpetuando preconceitos baseados em suposições estereotipadas sobre a natureza e estilos de liderança das mulheres (Naguib; Madeeha, 2023).

Pandey, DeHart, Pandey e Ahlawat (2021) analisam como o comportamento ético dos líderes afeta as respostas dos seguidores, com foco nas diferenças de gênero. O estudo mostra que seguidores respondem diferentemente a comportamentos antiéticos de líderes com base no gênero: preferem fugir quando líderes masculinos agem de forma antiética e resistir quando líderes femininas fazem o mesmo. A congruência de gênero entre líderes e seguidores aumenta a tendência à resistência. Esses resultados destacam a influência das dinâmicas de gênero e dos preconceitos implícitos nas respostas aos comportamentos dos líderes (Pandey *et al.*, 2021).

As percepções sobre o equilíbrio trabalho-família revelam que as mulheres enfrentam mais desafios do que os homens. Muitas mulheres expressam a necessidade de horários de trabalho mais curtos para passar mais tempo com seus filhos, enquanto a maioria dos homens se sente mais apoiada por suas famílias e enfrenta menos desafios domésticos. Isso destaca uma disparidade significativa de gênero em relação às responsabilidades domésticas e ao suporte organizacional (Naguib; Madeeha, 2023).

Um breve resumo que versa sobre a administração pública da Sérvia, aborda que não há favorecimento dos homens em relação às mulheres em cargos de gestão, e que as principais pré-condições para alguém desempenhar essas funções são conhecimento, educação e experiência de trabalho (Dragisevic; Mihic, 2020). Os resultados podem não ser generalizáveis para países com diferentes níveis de igualdade de gênero.

Stabile, Terman e Kuerbitz (2017), ao investigarem o papel de gênero em posições de direção em programas de MPA (Master of Public Administration) e MPP (Master of Public Policy) – cursos de pós-graduação voltados à formação de profissionais para a administração pública e a formulação de políticas públicas nos Estados Unidos –, não encontraram evidências de que mulheres ocupam esses cargos de forma desproporcional à sua representação no corpo docente. O estudo, baseado em um levantamento e entrevistas, aponta para experiências semelhantes entre homens e mulheres em relação aos benefícios, encargos e restrições à pesquisa e ao ensino. Apesar de algumas percepções estereotipadas sobre a liderança feminina ainda persistirem, a maioria dos entrevistados não identificou diferenças significativas nas experiências entre os gêneros. Os autores, no entanto, ressaltam a necessidade de investigações futuras para analisar o impacto da disparidade na quantidade e no tipo de trabalho de serviço sobre o desenvolvimento profissional de mulheres na área de administração pública (Stabile *et al.*, 2017).

4.5 Lacunas e direções para pesquisas futuras

A literatura e os documentos revisados indicam que, embora haja progressos na inclusão de mulheres em posições de liderança, muitos desafios permanecem. A maior parte das pesquisas evidencia a persistência de desigualdades de gênero, inclusive na administração pública, mesmo em contextos que demonstram avanços na inclusão de mulheres. As barreiras invisíveis e o fenômeno do *glass cliff* destacam a necessidade de estratégias mais robustas e inclusivas para promover a igualdade de gênero no setor público. O desenvolvimento de políticas específicas para apoiar a liderança feminina e a criação de ambientes organizacionais estáveis que favoreçam a inclusão são cruciais para a melhoria contínua nesse campo.

As pesquisas sobre gênero, liderança e barreiras organizacionais apontam para diversas lacunas que precisam ser exploradas em pesquisas futuras, que estejam mais vinculadas à solução do que ao estudo do problema. É crucial investigar como as características das organizações públicas, como a descentralização e a cultura organizacional, podem moderar a relação entre gênero, liderança e desempenho. A necessidade de estudos longitudinais para analisar a evolução das atitudes e comportamentos dos líderes ao longo do tempo e como eles reagem às iniciativas de igualdade de gênero também se torna fundamental. A implementação de políticas de apoio para mulheres em cargos de liderança, especialmente fora e durante períodos de crise, para evitar o fenômeno do *glass Cliff*, é outro ponto crucial.

Dentre as direções para pesquisas futuras, é necessário proporcionar recursos adequados, mentorias e suporte organizacional contínuo, além de avaliar a eficácia de programas de treinamento e mentoria de liderança. Desenvolver mecanismos de avaliação que reconheçam as contribuições e os desafios únicos enfrentados por mulheres em posições de liderança, assegurando que as avaliações de desempenho sejam justas e não tendenciosas, é outro passo importante. Oferecer programas de capacitação e desenvolvimento contínuo para garantir que as mulheres líderes tenham as habilidades e o suporte necessários para enfrentar crises econômicas, incluindo treinamento em gestão de crises e desenvolvimento de habilidades de liderança, também se torna essencial. Aumentar a representatividade feminina e observar os impactos significativos da liderança feminina para inspirar e empoderar futuras líderes é fundamental para a mudança cultural.

Os resultados apontam para a necessidade de repensar as práticas organizacionais e desenvolver políticas que promovam a equidade de gênero e apoiem o desenvolvimento da liderança feminina no setor público. Pesquisas com foco em soluções, apoiadas por uma abordagem interdisciplinar, podem contribuir para a criação de estratégias eficazes e completas para eliminar as barreiras que impedem a ascensão de mulheres em cargos de liderança.

Dessa forma, destaca-se também a necessidade de que pesquisas futuras sejam direcionadas ao contexto brasileiro, considerando as particularidades sociais, culturais e institucionais que moldam a participação feminina na administração pública do país. Estudos que analisem os impactos das políticas de equidade de gênero já implementadas, bem como os desafios enfrentados por mulheres líderes que conciliam a maternidade — especialmente mães solo e aquelas submetidas a dupla jornada —, podem oferecer contribuições relevantes para o avanço do tema. Investigações qualitativas que deem voz a essas experiências podem ajudar a identificar práticas organizacionais que favorecem (ou dificultam) a permanência e ascensão dessas mulheres na liderança pública, considerando diferentes esferas e níveis governamentais.

5. CONCLUSÃO

A análise da literatura sobre as barreiras que impedem a ascensão de mulheres a cargos de liderança no setor público, conduzida nesta revisão integrativa, revela um panorama desafiador. A persistência do “teto de vidro” é evidente, alimentada por preconceitos implícitos, falta de mentoria e políticas organizacionais inadequadas que reforçam estereótipos de gênero e dificultam o progresso das mulheres.

Embora se reconheça a influência positiva da liderança feminina na implementação de políticas mais inclusivas, constata-se que ainda há um longo caminho a ser percorrido para alcançar uma verdadeira igualdade de gênero e representatividade ativa no setor público – entendida como a efetiva atuação de mulheres líderes na defesa e promoção de políticas que atendam aos interesses e necessidades de grupos historicamente marginalizados. É imperativo que gestores públicos, políticos e pesquisadores atuem de forma conjunta para construir um ambiente de trabalho mais justo e equitativo para as mulheres.

Para tanto, é essencial investir em programas de mentoria específicos para mulheres que buscam cargos de liderança no setor público, oferecendo orientação, apoio e networking direcionados para auxiliar na superação das barreiras e no desenvolvimento de suas habilidades de liderança. As organizações do setor público devem reavaliar suas políticas e práticas para eliminar quaisquer formas de discriminação e garantir um ambiente de trabalho inclusivo, revisando sistemas de avaliação de desempenho, processos de recrutamento e promoção, e implementando políticas que promovam a flexibilidade e o equilíbrio trabalho-família.

Cultivar uma cultura organizacional que valorize a diversidade de gênero e promova a inclusão, criando um ambiente em que as mulheres se sintam respeitadas, valorizadas e com oportunidades iguais de crescimento, é fundamental. Além disso, é essencial que as pesquisas sobre o “teto de vidro” no setor público sejam continuadas e aprofundadas, investigando como fatores contextuais, como a cultura organizacional, a descentralização e as dinâmicas de poder influenciam a ascensão de mulheres a cargos de liderança. Estudos longitudinais também são

fundamentais para compreender a evolução das atitudes e dos comportamentos de líderes e organizações ao longo do tempo.

Eliminar o “teto de vidro” é uma questão de justiça social, mas também é essencial para o bom funcionamento do setor público. As mulheres trazem perspectivas diversas, habilidades e experiências únicas que enriquecem o processo decisório e contribuem para uma gestão pública mais eficiente e responsiva às necessidades da população. Em particular, é imprescindível compreender que a administração pública possui um diferencial relevante em relação ao mercado privado: a possibilidade de implementar políticas públicas uniformes que promovam uma cultura organizacional genuína de inclusão e que reforcem a ascensão de mulheres a cargos de liderança. Essa uniformidade pode contribuir para uma mudança cultural mais profunda e abrangente, superando as fragmentações e variações de iniciativas de inclusão que podem ocorrer no mercado privado.

Portanto, é crucial que se promovam ações conjuntas de gestores, políticos e pesquisadores para que as mulheres possam exercer seu potencial de liderança e contribuir para um futuro mais justo e igualitário no setor público.

REFERÊNCIAS

AN, Seung-Ho; MEIER, Kenneth J. Gender and the effectiveness of leadership training: results from a field experiment. **Review of Public Personnel Administration**, v. 41, n. 4, p. 747-770, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0734371X20932989>. Acesso em: 16 jun. 2024.

ANDREWS, Rhys. **Do women leaders of nonprofit public service organisations help to reduce the gender pay gap? Policy and Politics**, v. 51, n. 2, p. 206-230, 2023. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1332/030557321X16753329868574>. Acesso em: 16 jun. 2024.

ARROYO, Dalku; BUSH, Tony. Women's leadership in education: A perspective from Chilean school leaders. **Management in Education**, v. 37, n. 2, p. 63-73, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/08920206211019402>. Acesso em: 16 jun. 2024.

ARVATE, Paulo; FIRPO, Sergio; PIERI, Renan. Can women's performance in elections determine the engagement of adolescent girls in politics? **European Journal of Political Economy**, v. 70, p. 102045, 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2021.102045>. Acesso em: 16 jun. 2024.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BAUER, Zachary; ABOUASSI, Khaldoun; JOHNSTON, Jocelyn. Cross-sector collaboration formality: the effects of institutions and organizational leaders. **Public Management Review**, v. 24, n. 2, p. 159-181, 2022. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2020.1798709>. Acesso em: 16 jun. 2024.

BRAUN, V.; CLARKE, V. Using thematic analysis in psychology. **Qualitative Research in Psychology**, v. 3, n. 2, p. 77-101, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>. Acesso em: 27 fev. 2025.

CARLI, Linda L.; EAGLY, Alice H. *Through the Labyrinth: The Truth About How Women Become Leaders.* Harvard Business School Press, 2007.

CARNES, Molly; DEVINE, Patricia G.; MANWELL, Lori B.; BYARS-WINSTON, Angela; FISHER, Ann M.; JORDAN, Carol V.. Effect of an intervention to break the gender bias habit for faculty at one institution: a cluster randomized, controlled trial. *Academic Medicine: Journal of the Association of American Medical Colleges*, v. 90, n. 2, p. 221-230, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1097/ACM.0000000000000552>. Acesso em: 16 jun. 2024.

CHOI, Sungjoo; KO, Yeongjun. Does she belong here? Women in leadership positions and organizational performance in gendered institutions. *Public Administration Review*, 2024. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1111/puar.13806>. Acesso em: 16 jun. 2024.

CORTIS, Natasha; FOLEY, Meraiah; WILLIAMSON, Sue. Change agents or defending the status quo? How senior leaders frame workplace gender equality. *Gender, Work & Organization*, v. 29, n. 1, p. 205-221, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/gwao.12742>. Acesso em: 16 jun. 2024.

DRAGISEVIC, Iva; MIHIC, Marko. Women Leadership in Public Sector - Evidence from Serbia. *Lex Localis - Journal of Local Self-Government*, v. 18, n. 2, p. 253-270, 2020. Disponível em: [http://dx.doi.org/10.4335/18.2.253-270\(2020\)](http://dx.doi.org/10.4335/18.2.253-270(2020)). Acesso em: 16 jun. 2024.

EAGLY, Alice H.; CARLI, Linda L. *Through the Labyrinth: The Truth About How Women Become Leaders.* Harvard Business School Press, 2007.

ELY, Robin J.; MEYERSON, Debra E. Theories of Gender in Organizations: A New Approach to Organizational Analysis and Change. *Research in Organizational Behavior*, v. 22, p. 103-151, 2000.

EVANS, Kathryn J.; MALEY, Jane F. Barriers to women in senior leadership: how unconscious bias is holding back Australia's economy. *Asia Pacific Journal of Human Resources*, v. 59, n. 2, p. 204-226, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1744-7941.12262>. Acesso em: 16 jun. 2024.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOODSELL, Charles T. Bureaucracy's good news: a quiet gender revolution. *American Review of Public Administration*, v. 54, n. 5, p. 441-446, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/02750740241239051>. Acesso em: 16 jun. 2024.

GREENWALD, Anthony G.; BANAJI, Mahzarin R. Implicit social cognition: Attitudes, self-esteem, and stereotypes. *Psychological Review*, v. 102, n. 1, p. 4-27, 1995.

GROYSBERG, Boris. *How Star Women Build Portable Skills*. Harvard Business Review, fevereiro de 2008. Disponível em: <https://hbr.org/2008/02/how-star-women-build-portable-skills>. Acesso em: 20 jun. 2024.

HEINZEL, Mirko; KERN, Andreas; METINSOY, Salih; REINSBERG, Bernhard. International Monetary Fund programmes and the glass cliff effect. *European Journal of Political Research*, v. 63, n. 2, p. 1-16, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12660>. Acesso em: 16 jun. 2024.

IBARRA, Herminia. Homophily and differential returns: Sex differences in network structure and access in an advertising firm. *Administrative Science Quarterly*, v. 37, n. 3, p. 422-447, 1992.

IBARRA, Herminia; CARTER, Nancy M.; SILVA, Christine. Why men still get more promotions than women. *Harvard Business Review*, v. 88, n. 9, p. 80-85, 2010.

JACKSON, William T.; NESHKOVA, Milena I.; NEWMAN, Meredith A. Feminine leadership and juvenile justice outcomes: The Florida experience. **Public Administration Review**, 2024. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1111/puar.13706>. Acesso em: 16 jun. 2024.

JOHNSTON, Karen; HOUSTON, John. Representative bureaucracy: does female police leadership affect gender-based violence arrests? **International Review of Administrative Sciences**, v. 84, n. 1, p. 3-20, 2018.

KANTER, R.M. **Men and Women of the Corporation**. New York: Basic Books.1977.

KAVOOSI, Sara; SAFARI, Ali; SHAEMI BARZOKI, Ali. A mixed-method approach on the glass cliff phenomenon: a case of public sector service organizations in Iran. **Management Research Review**, v. 47, n. 3, p. 1-40, 2024. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/2040-8269.htm>. Acesso em: 16 jun. 2024.

LAPUENTE, Victor; SUZUKI, Kohei. The prudent entrepreneurs: women and public sector innovation. **Journal of European Public Policy**, v. 28, n. 9, p. 1345-1371, 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2020.1770316>. Acesso em: 16 jun. 2024.

LUCENA, Thiago de. **Leadership & Gender Composition in Managerial Positions: Evidence from the Brazilian Public Sector**. SSRN, 27 jun. 2023. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=4523283>. Acesso em: 20 jun. 2024.

MILTERSTEINER, Renata Kessler; OLIVEIRA, Fátima Bayma de; HRYNIEWICZ, Lygia Gonçalves Costa; SANT'ANNA, Anderson de Souza; MOURA, Luiz Carlos. Liderança feminina: percepções, reflexões e desafios na administração pública. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 18, n. 2, p. 407-423, abr./jun. 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395120190176>. Acesso em: 20 jun. 2024.

MORGAN, Catherine. Many Ways Organizations Disadvantage Women. In: CARLI, Linda L.; EAGLY, Alice H. **Through the Labyrinth: The Truth About How Women Become Leaders**. Harvard Business School Press, 2007

MORGAN, Catherine L. Review of Through the Labyrinth: The Truth About How Women Become Leaders, Alice H. Eagly and Linda L. Carli. **Journal of Women in Educational Leadership**, Lincoln, v. 6, n. 4, p. 233-235, 2008. Disponível em: <https://digitalcommons.unl.edu/jwel/vol6/iss4/8/>. Acesso em: 16 jun. 2024.

MORRISON, Ann M.; WHITE, Randall P.; VAN VELSOR, Ellen. **Breaking the Glass Ceiling: Can Women Reach the Top of America's Largest Corporations?** Addison-Wesley Publishing Company, 1987.

NAGUIB, Rabia; MADEEHA, Muznah. Making visible the invisible: Exploring the role of gender biases on the glass ceiling in Qatar's public sector. **Women's Studies International Forum**, v. 98, p. 102723, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.wsif.2023.102723>. Acesso em: 16 jun. 2024.

NGUYEN, Ngan Thi Thuy; LE, Quang Canh. Local leader traits, local values and citizens' political participation in Vietnam. **International Journal of Public Administration**, 2024. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/01900692.2024.2329658>. Acesso em: 16 jun. 2024.

PANDEY, Sheela; DEHART-DAVIS, Leisha; PANDEY, Sanjay; AHLAWAT, Sucheta. Fight or flight: how gender influences follower responses to unethical leader behaviour. **Public Management Review**, 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2021.2000220>. Acesso em: 16 jun. 2024.

PROFIROIU, Constantin M.; PROFIROIU, Alina G.; NASTACĂ, Corina C. Gender differences in implementing organizational change in Romania's central public administration. **Central European Public Administration Review**, v. 19, n. 1, p. 9-40, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.17573/cepar.2021.1.01>. Acesso em: 16 jun. 2024.

RAGINS, Belle Rose; KRAM, Kathy E. **The Handbook of Mentoring at Work: Theory, Research, and Practice**. Thousand Oaks: Sage Publications, 2007.

RYAN, Michelle K.; HASLAM, S. Alexander. The Glass Cliff: Evidence that Women are Over-Represented in Precarious Leadership Positions. **British Journal of Management**, v. 16, n. 2, p. 81-90, 2005.

SARKAR, Anita. Factors associated with general self-efficacy of women leaders in India. **Leadership & Organization Development Journal**, v. 43, n. 7, p. 1080-1097, 2022. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1108/LODJ-12-2021-0540>. Acesso em: 16 jun. 2024.

SARKAR, Shulagna; SINGH, Punam. Recognizing gender balance in public sector units in India: are we addressing enough? In: CHAKRABORTY, Tanusree; MISHRA, Nandita; NATARAJAN, Ashok; CHATTERJEE, Bipasha (org.). **Gender equality from a modern perspective**. New York: Apple Academic Press, p. 117-134, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1201/9781003377979>. Acesso em: 16 jun. 2024.

SOUZA, Marcela Tavares de; SILVA, Michelly Dias; CARVALHO, Raquel. **Revisão integrativa: o que é e como fazer**. Einstein. v.8, n. 1, p.102-106, 2010. <https://www.scielo.br/j/eins/a/ZQTBkVJZqcWrTT34cXLjtBx/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 de junho de 2024.

STABILE, Bonnie; TERMAN, Jessica; KUERBITZ, Catherine. Gender and the role of directors of public administration and policy programs. **Journal of Public Affairs Education**, v. 23, n. 3, p. 825-842, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/15236803.2017.12002290>. Acesso em: 16 jun. 2024.

STIVERS, Camilla. **Gender Images in Public Administration: Legitimacy and the Administrative State**. SAGE Publications, 2002.

SUZUKI, Kohei; AVELLANEDA, Claudia N. Women and risk-taking behaviour in local public finance. **Public Management Review**, v. 20, n. 12, p. 1741-1767, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2017.1412118>. Acesso em: 16 jun. 2024.

WANG, Chengwei; MA, Liang; CHRISTENSEN, Tom. Does leadership gender representativeness improve policy outcomes? Evidence from local governments in China. **Public Administration**, 2024. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1111/padm.12988>. Acesso em: 16 jun. 2024.

WANG, Yiming; LIU, Doudou; LI, Chaoping. Mapping the foundations and evolution of career aspiration research: a bibliometric analysis. **Career Development International**, 2024. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1108/CDI-08-2023-0296>. Acesso em: 16 jun. 2024.

Juliana Gonçalves Schütz

 <https://orcid.org/0009-0000-3434-0116>

Mestranda em Engenharia, Mídia e Gestão do Conhecimento, Especialista em Gestão Pública e Bacharel em Administração pela Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL). Empregada da Caixa Econômica Federal.

juliana.gschutz@gmail.com

Ana Maria Bencciveni Franzoni <https://orcid.org/0000-0003-1647-1512>

Doutora pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP). Mestre em Geografia pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Bacharel em Engenharia Civil, Especialista em Gestão de Pessoas por Competência e Coaching pelo Instituto de Pós-Graduação, IPOG. Professora titular da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

afranzoni@gmail.com

Marcilde Sabadin <https://orcid.org/0000-0002-2129-8737>

Doutoranda no EGC em Engenharia em Gestão do Conhecimento pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Mestra em Estratégia Organizacional, Administração de Empresas pelo Programa Strictu Sensu PPGAdm da Universidade de Passo Fundo (PPGAdm/UPF). Graduada em Administração de Empresas pela Universidade de Passo Fundo (UPS)

marcildesabadielles@gmail.com

MULHERES NEGRAS NA GESTÃO PÚBLICA: TRAJETÓRIAS E EXPERIÊNCIAS DE MULHERES NEGRAS NA PREFEITURA DE SÃO PAULO

Eloya Porto da Rocha

Mestre em Humanidades, Direitos e Outras Legitimidades (USP), São Paulo – SP, Brasil

O presente trabalho investiga o impacto do racismo e do sexism na experiência profissional de mulheres negras na Prefeitura de São Paulo sob a ótica do pensamento feminista negro e da interseccionalidade. Utilizando uma abordagem qualitativa, foram conduzidas entrevistas semiestruturadas com mulheres negras que ocuparam cargos efetivos e comissionados na prefeitura ao longo dos últimos 15 anos. Os resultados confirmaram a hipótese inicial de que o racismo e o sexism exercem um efeito profundo nas vivências dessas mulheres no ambiente de trabalho. Foi identificado um conjunto complexo de mecanismos relacionais que contribuem para a manutenção dos sistemas de poder interseccionais do racismo e do sexism. Além disso, as entrevistadas demonstraram imprimir suas experiências e compromissos pessoais nas políticas públicas que lideraram, destacando a importância da diversidade na gestão e implementação de políticas públicas. Este estudo contribui para uma compreensão mais aprofundada dos desafios enfrentados pelas mulheres negras na gestão pública e destaca a necessidade urgente de abordar o racismo e o sexism institucionalizados para promover uma maior equidade de gênero e racial no setor público.

Palavras-chave: mulheres negras; gestão pública; interseccionalidade.

MUJERES NEGRAS EN LA GESTIÓN PÚBLICA: TRAYECTORIAS Y EXPERIENCIAS DE MUJERES NEGRAS EN LA PREFECTURA DE SÃO PAULO

Este trabajo investiga el impacto del racismo y del sexism en la experiencia profesional de mujeres negras en la alcaldía de São Paulo desde la perspectiva del pensamiento feminista negro y la interseccionalidad. Utilizando un enfoque cualitativo, se realizaron entrevistas semiestructuradas con mujeres negras que ocuparon cargos efectivos y comisionados en la alcaldía durante los últimos 15 años. Los resultados confirmaron la hipótesis inicial de que el racismo y el sexism tienen un efecto profundo en las vivencias de estas mujeres en el ambiente laboral. Se identificó un conjunto complejo de mecanismos relationales que contribuyen a mantener los sistemas de poder interseccionales del racismo y el sexism. Además, las entrevistadas demostraron reflejar sus experiencias y compromisos personales en las políticas públicas que lideraron, resaltando la importancia de la diversidad en la gestión e implementación de políticas públicas. Este estudio contribuye a una comprensión más profunda de los desafíos enfrentados por las mujeres negras en la gestión pública y destaca la necesidad urgente de abordar el racismo y el sexism institucionalizados para promover una mayor equidad de género y racial en el sector público.

Palabras clave: mujeres negras; gestión pública; interseccionalidad.

BLACKWOMEN IN PUBLIC ADMINISTRATION: TRAJECTORIES AND EXPERIENCES OF BLACK WOMEN AT THE SÃO PAULO CITY HALL

The present study investigates the impact of racism and sexism on the professional experience of Black women in the City Hall of São Paulo, through the lens of Black feminist thought and intersectionality. Employing a qualitative approach, semi-structured interviews were conducted with Black women who held permanent and commissioned positions in the city hall over the past 15 years. The findings corroborated the initial hypothesis that racism and sexism deeply affect the lived experiences of these women in the workplace. A complex set of relational mechanisms contributing to the maintenance of intersecting systems of power of racism and sexism was identified. Additionally, the interviewees demonstrated the imprint of their personal experiences and commitments on the public policies they led, underscoring the importance of diversity in policy management and implementation. This study provides a deeper understanding of the challenges faced by Black women in public administration and emphasizes the urgent need to address institutionalized racism and sexism to promote greater gender and racial equity in the public sector.

Keywords: black women; public administration; intersectionality.

1. INTRODUÇÃO

As desigualdades raciais e os sistemas de dominação, como o racismo e sexismo, atravessam as mulheres negras em diversos âmbitos. O racismo, definido por Guimarães (1999) como um sistema social que reproduz desigualdades no qual grupos raciais são sistematicamente colocados em desvantagem econômica, política, social e cultural, justificadas muitas vezes por estereótipos culturais ou outros preconceitos.

O sexismo, por sua vez, também se configura como um sistema de dominação que age, juntamente com o racismo para perpetuar desigualdades, especialmente no grupo de mulheres negras (Gonzales, 1984).

Para além disso, o espaço da gestão pública também configura um dos espaços onde as desigualdades se reproduzem, sendo permeado por racismos, sexismos e outros sistemas de dominação que se interseccionam. Desta forma, é fundamental olhar para como as desigualdades reproduzidas no âmbito da gestão pública afetam as mulheres negras.

Nesse sentido, os objetivos do presente trabalho são compreender as experiências e trajetórias de mulheres negras que trabalham ou trabalharam na Prefeitura de São Paulo nos últimos 15 anos e compreender como racismo e sexismo afetam as experiências das mulheres negras que trabalham ou trabalharam na Prefeitura de São Paulo nos últimos 15 anos.

Como hipótese inicial do trabalho, entendemos que as mulheres negras têm sua experiência como trabalhadoras da Prefeitura de São Paulo afetadas por racismos e sexismos.

Assim, a partir de uma análise fundamentada nos estudos sobre o racismo, interseccionalidade e no pensamento feminismo negro foram realizadas entrevistas semiestruturadas realizadas com sete mulheres negras que são e foram funcionárias efetivas e comissionadas em Secretarias Municipais da Prefeitura de São Paulo nos últimos quinze anos. A análise de conteúdo foi a metodologia de análise utilizada nos materiais coletados por meio das entrevistas. A identidade das mulheres entrevistadas foi preservada e foram dados nomes de mulheres negras que são referência na história do Brasil, bem como informações que possam identificar se as entrevistadas foram renomeadas ou retiradas do texto.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Raça e gênero

Sobre ser mulher negra no Brasil, González (1984) aponta um ditado brasileiro que sintetiza como as mulheres brancas e não brancas são vistas no Brasil “branca para casar, mulata para forniciar, negra para trabalhar” (Gonzales, 1984, p. 46).

No Brasil, a construção do ser mulher negra se deu a partir da intersecção entre racismo e sexism, o primeiro, que Lélia chama de neurose cultural brasileira e o segundo que “produz efeitos violentos sobre a mulher negra em particular” (Gonzales, 1984, p. 224). É a partir desses dois fenômenos que surgem as visões das mulheres negras como mulata, doméstica e mãe preta. O mito da democracia racial, bem como o endeusamento carnavalesco são produtos do racismo e sexism brasileiros que atribuem cargos as mulheres negras brasileiras, que são aprisionadas nos papéis de mulata e doméstica num mesmo corpo, passando de uma a outra em questões de segundos a depender do local e da situação.

Esses dois lugares, inventados como lugares de mulheres negras surgem a partir da figura da mucama, que no caso da doméstica é uma mucama permitida do cotidiano, que serve e carrega a família branca nas costas e ao mesmo tempo deve ser recatada, estar escondida, invisível nos serviços aos senhores. A mulata, por sua vez, é o oposto da mucama permitida, ela aparece vez ou outra, mas longe dos senhores, mas ainda, tendo o seu corpo à serviço deles (Gonzales, 1984). Lélia ainda completa que “As mulheres negras são uma só, mas em cenários diferentes. Essa lógica perversa da mulata, mucama, doméstica tem um objeto, que é manter mulheres negras nessas posições. Se sair dessa posição tem algo errado” (Gonzales, 1984, p. 224).

Essas três invenções do lugar da mulher negra têm influência direta sobre quais lugares que a sociedade brasileira permite e não permite que as mulheres negras ocupem. No Brasil, não importa quanto dinheiro, ou quanto bem vestida a mulher negra esteja. A boa aparência que pediam e ainda pedem em muitas vagas de emprego se relaciona à cor da pele e condição do cabelo da mulher. Para desempenhar atividades que lidam diretamente com o público, as mulheres negras são vetadas, mas para ocupar lugares como doméstica “de mulheres liberadas e dondocas” (Carneiro, 2019, p. 326), e serventes, são vistas como se estivessem em seu lugar natural (Gonzales, 1984).

A sociedade colonial patriarcal e paternalista atribuiu diferentes papéis às mulheres brasileiras. Cabia às mulheres brancas casar e zelar pelos maridos e filhos, e o papel se dava dentro de casa, onde a meta era ter escravizados para fazer o serviço duro. Contrariamente, cabia as mulheres negras o mesmo papel que cabia aos homens negros, o papel de pessoa ativa que era explorada no campo e dentro da casa grande, além de servir como reproduutora (Nascimento, 1976).

Na sociedade atual, herdeira do período colonial, o grande definidor de atribuições de pessoas a determinados lugares e afazeres continua sendo o racismo e a atribuição dos papéis aos quais mulheres negras devem se prestar numa sociedade racista se mantém e “a mulher negra, elemento no qual se cristaliza mais a estrutura de dominação, como negra e como mulher, se vê, neste modo, ocupando os espaços e os papéis que lhe foram atribuídos desde a escravidão” (Nascimento, 1976, p. 104).

Se por um lado, a sociedade brasileira é permeada pela noção estereotipada das mulheres negras, é importante trazer que isso não é aceito de forma passiva pela existência das mulheres

negras. O feminismo negro é o contraponto, é a resistência, é o olhar da mulher negra sobre e para a mulher negra a partir de sua própria condição. Uma vez que queremos entender as trajetórias e experiências de mulheres negras, é imprescindível que partamos dos conceitos do feminismo negro.

De acordo com Carneiro (2003), o feminismo negro “emerge da condição específica do ser mulher, negra” (Carneiro, 2003, p. 118). Os três temas chaves no pensamento feminista negro, que contribuem para elucidar a perspectiva das mulheres negras e para as mulheres negras são a ênfase na autodefinição e autoavaliação das mulheres negras, que envolve a rejeição de estereótipos e imagens externamente impostas sobre a condição feminina negra, substituindo-os por representações autênticas e auto-definidas.

Este processo é crucial para desafiar e redefinir o conhecimento político e social sobre as mulheres negras. O segundo tema chave destaca a importância da expressão criativa (como a escrita, dança, música, arte e atuação) na moldagem e sustentação das autodefinições e autoavaliações das mulheres negras. A criatividade é vista como um meio vital de resistência contra a objetificação e para afirmar a subjetividade e humanidade plena das mulheres negras. O terceiro tema chave aborda a natureza interligada da opressão, reconhecendo que as mulheres negras enfrentam múltiplas formas de opressão simultaneamente (Collins, 2016).

2.2 Burocracia e representatividade

Tendo em vista a perspectiva do presente trabalho, que analisa a gestão pública como um espaço de reprodução das desigualdades, é fundamental compreender a teoria da burocracia representativa como uma ferramenta relevante para garantir que os interesses dos diversos grupos que compõem a sociedade sejam refletidos na formulação e implementação de políticas públicas (Bradbury; Kellough, 2008). Essa teoria enfatiza que a diversidade, principalmente em termos de raça e gênero, impacta diretamente na eficácia e equidade da administração pública.

O conceito de burocracia representativa foi cunhado originalmente por Donald Kingsley nos anos 1940, em uma análise sobre a composição social dos servidores do governo britânico. Kingsley (1944) demonstrou como a administração pública era dominada por uma elite rica e influente, perpetuando desigualdades estruturais no acesso aos espaços decisórios. Seu estudo evidenciou a disparidade entre a classe dominante e as camadas populares na ocupação de cargos públicos e a necessidade de diversificar essa composição para garantir a representatividade dos interesses da população.

Na década de 1960, Frederick C. Mosher (1968) expandiu essa teoria ao introduzir os conceitos de representatividade ativa e passiva. A representatividade passiva refere-se ao reflexo demográfico da população dentro do serviço público, considerando aspectos como raça e gênero. Já a representatividade ativa pressupõe que os servidores públicos não apenas refletem a diversidade

da sociedade, mas também atuam de maneira a promover políticas públicas que beneficiem os grupos que representam. No entanto, pesquisas apontam que a mera presença de mulheres e negros no serviço público não garante, por si só, mudanças estruturais, uma vez que barreiras institucionais e culturais frequentemente impedem a transição da representatividade passiva para a ativa (Kelly; Newman, 2001).

Além da questão racial, a literatura recente tem aprofundado o debate sobre a interseccionalidade na burocracia representativa, destacando como gênero e raça interagem para moldar a experiência dos servidores públicos. Estudos apontam que mulheres negras enfrentam dificuldades adicionais para ascender na hierarquia burocrática, devido à combinação de racismo e sexismo institucionalizados (Araújo; Lombardi, 2013). Essa situação leva à segregação ocupacional dentro da administração pública, onde mulheres negras são frequentemente alocadas em funções de menor prestígio e influência decisória, mesmo quando possuem qualificação equivalente à de seus colegas brancos e homens (Kelly; Newman, 2001).

No contexto brasileiro, a representatividade burocrática ainda é um desafio. A análise das tendências do mercado de trabalho no setor público revela que a presença de mulheres negras tem crescido, mas elas permanecem sub-representadas em cargos de liderança (Araújo; Lombardi, 2013). Ao mesmo tempo, políticas afirmativas e ações voltadas para a equidade racial e de gênero têm demonstrado impactos positivos na diversificação da burocracia, promovendo mudanças institucionais e ampliando o alcance da representatividade ativa (Selden, 1997).

Por fim, a literatura destaca que a representatividade burocrática não deve ser analisada apenas em termos numéricos, mas também em relação ao impacto que essa diversidade tem na formulação e implementação de políticas públicas. Estudos indicam que a diversidade dentro da administração pública pode resultar em maior sensibilidade às demandas de grupos historicamente marginalizados, desde que haja um ambiente institucional propício para que essa diversidade se converta em influência real sobre as decisões governamentais (Hindera; Young, 1998).

Dessa forma, a representatividade na burocracia pública deve ser compreendida como um fenômeno dinâmico, no qual fatores estruturais, culturais e políticos interagem para determinar o nível de influência que grupos historicamente excluídos podem exercer dentro do setor público. A superação das barreiras à representatividade ativa exige a implementação de políticas organizacionais que garantam equidade no acesso, ascensão e participação efetiva dos diversos segmentos sociais nos processos decisórios do Estado.

3. METODOLOGIA

3.1 Contexto

O Censo Demográfico de 2022 identificou que mais da metade da população brasileira é negra (45,3% de pardos e 10,2% de pretos). Dentre todos os municípios brasileiros, São Paulo é o município com o maior número de pessoas brancas dentre todos os municípios do país, seguido por Rio de Janeiro e Curitiba. São Paulo também é o município com o maior número de pessoas pretas no Brasil, seguido por Rio de Janeiro e Salvador (IBGE, 2022).

Na cidade de São Paulo, 43% dos residentes da cidade são pessoas negras, e a porcentagem de mulheres pretas e pardas em relação à população total de mulheres é aproximadamente 42,3% (IBGE, 2022).

No quesito violência, no Brasil, em 2021, das mulheres que sofreram homicídio, 67,4% eram mulheres negras e o risco de uma mulher negra sofrer violência letal é de 1,8% maior do que mulheres não negras. Mulheres trans negras são 58% das pessoas que sofrem de violência relacionada à identidade de gênero, contra 35% de mulheres trans não negras (Ipea, 2021).

Em termos de ocupação, as mulheres negras, no Brasil, com idade entre 15 e 29 anos, foram maioria expressiva dentre as pessoas que não trabalhavam e nem estudavam em 2022, compondo 43% dos jovens que não trabalhavam e nem estudavam, enquanto 20% eram de mulheres brancas e 11% de homens brancos. Em termos de rendimentos, em 2022, 38,3% das pessoas que viviam com menos de US\$2,15 eram mulheres negras, enquanto 14% eram mulheres brancas e 12% homens brancos (IBGE, 2023).

O rendimento médio das mulheres negras também é o menor quando comparado ao rendimento médio de mulheres brancas, homens brancos e homens negros. Enquanto o rendimento médio dos homens brancos era de R\$ 3.680,00, em 2022, o das mulheres negras foi de R\$ 1.735,00 (IBGE, 2023).

Dentre as pessoas que trabalhavam com carteira assinada em 2022, as mulheres negras foram 33% do contingente, figurando como o grupo que menos tem carteira assinada em emprego. As mulheres negras também são as que menos ocupam posições gerenciais, sendo 30% das pessoas que ocuparam cargos gerenciais em 2022, enquanto os cargos são ocupados em sua maioria por mulheres brancas (67,7%), seguida por homens brancos (66,03%) (IBGE, 2023).

No quesito educação, as mulheres negras só ficam à frente dos homens negros em maior parte das etapas de ensino. As mulheres negras são 14,7% das pessoas que possuem ensino superior completo, sendo 10,3% homens negros, 29% mulheres brancas e 24,9% homens brancos. A taxa de analfabetismo de mulheres negras é de 6,9%, enquanto que de homens negros é de 7,8%, de mulheres brancas e homens brancos é de 3,4% (IBGE, 2023).

3.2 Coleta e análise de dados

Uma entrevista, no campo da pesquisa social, nada mais é do que uma conversa, uma troca, conduzida por uma pesquisadora cujo maior objetivo é atender a investigação que está em curso. No caso da entrevista semiestruturada, a pesquisadora guia a entrevistada por algumas perguntas abertas e fechadas e a entrevistada é livre para levantar pontos contrários à temática trabalhada na entrevista e também pode levantar pontos relevantes que não foram apontados pela pesquisadora. (Minayo, 2012).

Desta forma, a metodologia de coleta de dados empregada neste estudo consistiu na realização de entrevistas semiestruturadas realizadas com sete mulheres negras que ocuparam cargos efetivos e comissionados na prefeitura nos últimos 15 anos e foram selecionadas por meio da rede de contatos da pesquisadora. Os critérios utilizados para selecionar as mulheres negras para serem entrevistadas foram os seguintes: se autodeclararam mulher negra; ter trabalhado ou ainda trabalhar em cargo comissionado ou efetivo em alguma Secretaria Municipal da Prefeitura de São Paulo; ter trabalhado em alguma Secretaria Municipal da Prefeitura de São Paulo nos últimos quinze anos. As entrevistas foram realizadas de maneira on-line, no primeiro trimestre de 2024.

O roteiro de entrevista foi dividido em três blocos distintos. O primeiro bloco visava compreender o contexto e o histórico social das participantes, abordando aspectos como cidade de origem, formação acadêmica e experiências educacionais. No segundo bloco, buscou-se compreender a trajetória profissional prévia das mulheres, bem como eventuais experiências de discriminação ou tratamento diferenciado devido à sua raça ou gênero. No último bloco, as entrevistadas foram questionadas sobre seu ingresso na prefeitura, bem como sobre possíveis experiências de discriminação no ambiente de trabalho. Essa abordagem foi adotada com o objetivo de investigar as experiências de racismo e sexismo enfrentadas pelas mulheres negras na Prefeitura de São Paulo.

A metodologia empregada na análise das informações coletadas foi a de análise de conteúdo, que de acordo com Bardin (2011) “é um conjunto de técnicas de análise das comunicações” (Bardin, 2011, p. 37) e que depende do tipo de “fala” e do tipo de interpretação, devendo ser constantemente reinventada para atender aos objetivos do trabalho, qualquer que seja, e o seu principal objetivo é “a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção (ou, eventualmente, de recepção), inferência esta que recorre a indicadores (quantitativos ou não)” (Bardin, 2011, p. 44).

A abordagem seguiu três fases principais, conforme sugerido por Bardin (2011).

Na etapa de pré-análise, foi realizada a organização do material coletado, incluindo a transcrição integral das entrevistas e a leitura flutuante dos dados. Esse processo possibilitou uma visão geral das narrativas e a identificação inicial de categorias temáticas emergentes.

Na etapa de exploração do material, com base na leitura detalhada das transcrições, foi realizada a codificação dos dados, na qual os trechos mais relevantes foram agrupados nas seguintes categorias temáticas:

Trajetória profissional antes da Prefeitura: as participantes relataram suas experiências profissionais antes de ingressarem na Prefeitura, destacando desafios relacionados ao racismo estrutural e à dificuldade de ascensão profissional em espaços dominados por homens e pessoas brancas.

Entrada na Prefeitura: essa categoria abordou as motivações e processos pelos quais as entrevistadas ingressaram no serviço público, evidenciando como as redes de apoio foram fundamentais para a ocupação desses espaços.

Experiências com racismo antes da Prefeitura: os relatos destacaram como as entrevistadas enfrentaram o racismo institucional em empregos anteriores, o que influenciou suas percepções e expectativas em relação à Prefeitura.

“O Café”: onde esperam nos ver na Prefeitura de São Paulo: essa categoria simboliza a percepção das entrevistadas sobre os espaços nos quais mulheres negras são frequentemente posicionadas dentro da administração pública, reforçando estereótipos de subalternidade.

A importância da liderança para as mulheres negras na Prefeitura de São Paulo: aqui, analisou-se o papel das lideranças negras no suporte e incentivo à ascensão profissional das mulheres negras no serviço público.

Mulheres negras e a burocracia representativa ativa: a última categoria analisou a forma como as entrevistadas se enxergam dentro da teoria da burocracia representativa, destacando os desafios e possibilidades da representatividade ativa dentro da gestão pública.

Após a categorização, os dados foram analisados à luz dos referenciais teóricos sobre raça, gênero e burocracia representativa, permitindo compreender como as experiências relatadas pelas entrevistadas se conectam com o contexto institucional da Prefeitura de São Paulo. As interpretações foram construídas com base na identificação de regularidades e contradições nos discursos, favorecendo a articulação entre os relatos individuais e as estruturas mais amplas do racismo e sexismos institucionais.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O primeiro tópico aborda a trajetória profissional das entrevistadas antes de ingressarem na prefeitura, oferecendo um panorama das posições profissionais que ocuparam anteriormente. O segundo tópico explora o processo de entrada na prefeitura, examinando se as entrevistadas foram contratadas como funcionárias comissionadas, através de convites, processos seletivos, estágios ou concursos públicos.

O terceiro tópico examina as experiências das mulheres em face do racismo dentro da estrutura da prefeitura, oferecendo relatos sobre os preconceitos e discriminações enfrentados no ambiente de trabalho municipal, incluindo casos específicos relatados dentro das secretarias municipais onde estavam lotadas. Adicionalmente, um tópico adicional intitulado “O café: onde esperam nos ver na Prefeitura de São Paulo” dá destaque aos incidentes de preconceito e discriminação enfrentados pelas mulheres negras durante sua jornada dentro da prefeitura, elucidando as expectativas sociais e profissionais impostas sobre elas. Um tópico subsequente, intitulado “A Importância da Liderança para Mulheres Negras na Gestão Municipal”, destaca a importância de ter líderes negros, tanto mulheres quanto homens, que reconheçam e valorizem sua identidade racial, contribuindo assim para o desenvolvimento profissional e a autoestima das mulheres negras. Além disso, o tópico “Mulheres Negras e a Burocracia Representativa Ativa” analisa como essas mulheres incorporaram suas próprias experiências e perspectivas na elaboração e implementação de políticas públicas durante seu período de gestão.

4.1 Trajetória profissional antes da Prefeitura

As posições profissionais que as mulheres entrevistadas assumiram, que foram anteriores ao ingresso na Prefeitura são das mais diversas, como auxiliar de vendas, prestadora de serviços de *call center*, professora e prestadora de serviços para organizações de terceiro setor e prestadora de serviços de consultoria em empresas privadas.

4.2 Entrada na Prefeitura

O ingresso das entrevistadas na Prefeitura de São Paulo se deu de diversas maneiras. Aqui o *networking* demonstrou ser uma ferramenta importante para acessar um cargo comissionado, uma vez que um dos modos de ingresso, para além de concurso, no caso de cargo efetivo e de processo seletivo, é um convite de uma pessoa para assumir um cargo comissionado. Foi o caso de Dandara, que nas duas vezes em que ela assumiu um cargo comissionado em duas secretarias municipais diferentes foi por meio de convite e também o caso de Esperança que foi indicada para participar de uma entrevista e logo assumir um cargo. Esperança aponta também a relevância do *networking* para assumir uma posição tão importante pra ela e que em sua ótica, mudou a sua vida.

“e eu recebi o convite de uma professora que eu era assistente na faculdade...A convite dela, eu entrei para ser assessora...” (Dandara, janeiro de 2024)

“Então, eu fiz essa... migração para a Secretaria B, saindo da Secretaria A, quando a secretária mudou, né? Ela foi secretária da Secretaria A por um tempo e foi para a B definitivamente e me convidou para ir para a Secretaria B também”. (Dandara, janeiro de 2024)

“E aí, como é que eu chego ali? Essa vaga lá não foi aberta e nem foi divulgada em nenhum lugar. Essa da Secretaria B. Tinha uma pessoa do meu curso de graduação que atuou comigo somente em um evento na faculdade. Ela lembrou de mim e me mandou

uma mensagem. Olha, tem uma pessoa que está procurando uma pessoa no seu perfil para atuar, para trabalhar com ele. Você quer ir fazer uma entrevista, conversar com ele? Na Secretaria B. Você quer ou não? Bora, vamos conversar.

E eu fico pensando, se eu não tivesse entrado na universidade, se eu não tivesse sido quem eu era, se eu não tivesse me conectado com as pessoas com quem eu me conectei, eu não teria chegado até onde eu estava". (Esperança, janeiro de 2024)

Um outro método de ingresso para assumir cargo comissionado na Prefeitura de São Paulo e em outros órgãos da administração pública estadual foi por meio de um programa de processo seletivo, como nos conta Aqualtune.

"Eu entrei na profissão através do processo seletivo, fiz duas entrevistas, uma on-line e outra presencial. O processo foi de praxe, burocracia, entrega de documento, espera sair a nomeação para você tomar posse e, de fato, começar". (Aqualtune, janeiro de 2024)

O estágio também foi um mecanismo para ingresso na Prefeitura de São Paulo. No caso de Acotirene, ela ingressou como estagiária e depois assumiu um cargo comissionado de assessora.

"Então, nessa procura de estágio, eu entrei na Prefeitura de São Paulo. Eu nem sabia que dava pra trabalhar no setor público sem ser concurso público, de que tinha cargo de comissão, estágio e assim por diante.

Então eu fui, literalmente, descobrindo aos poucos, cortando o mato alto de uma coisa que eu nem sabia que existia.

Sim, eu entrei em maio de 2015 na prefeitura como estagiária..." (Acotirene, fevereiro de 2024)

É importante mencionar que, de todas as sete mulheres entrevistadas, apenas duas não trabalharam em mais de uma secretaria municipal nos períodos que trabalharam na prefeitura. Entende-se aqui que ter uma primeira experiência em uma secretaria municipal é um dos muitos fatores que podem fazer com que a pessoa permaneça no serviço público municipal em cargo comissionado e que tenha a oportunidade de trabalhar em outras pastas da Prefeitura de São Paulo.

4.3 Experiências com racismo de antes da Prefeitura

O racismo na vida das mulheres negras, entrevistadas em suas trajetórias de vida, não é exclusivo a experiências que tiveram na Prefeitura de São Paulo.

Nos casos de Nzinga e Aqualtune, pode-se entender que foram subestimadas e discriminadas por serem mulheres negras no cumprimento das suas funções em experiências de trabalho anteriores a experiência que tiveram trabalhando na Prefeitura de São Paulo. Nzinga nos conta que quando trabalhava como estagiária em uma empresa privada, costumava fazer ligações para coordenadores e que depois de a conhecêrem pessoalmente informaram que não queriam mais lidar com ela

“Eu era estagiária e era a única negra. No final de todo esse processo, a gente fez um seminário pra apresentar qual foi o resultado de todas essas contribuições. E na hora que todos os coordenadores entraram na sala pra me cumprimentar, eu falei, oi, muito prazer, eu sou a Nzinga. Você é a Nzinga? Aquela que tava no telefone? Falei, sim, eu sou a Nzinga. Mas depois, nossa, te imaginava muito diferente, eu não te imaginava assim. E aí, as coisas começaram a ficar muito intensas porque um desses coordenadores, por exemplo, já não queria mais falar comigo. Ela é muito simpática, mas eu prefiro falar com outra pessoa”. (Nzinga, janeiro de 2024)

Aqualtune relata um caso muito próximo ao que relatou Nzinga quando trabalhou para um órgão de um governo estadual. Enquanto ela conversava com seus colegas por e-mail, ela não sentia um tratamento diferente de seus colegas de trabalho, mas assim que a viam por videoconferência o tratamento passava a ser diferenciado.

“Quando eu fazia o primeiro contato por e-mail, era ok, era lindo, mas quando me enviam por vídeo, eu sentia uma postura diferente, porque foi bem na época da pandemia, então a maioria das reuniões a gente fazia tudo on-line. Eu sentia uma postura de invalidar o que eu estava propondo, sabe? Sempre pregando uma peça aqui, pecinha ali, para me pregar na contradição. Coisa que eu tenho certeza que não aconteceria se fosse um homem.

E se fosse uma pessoa branca. Se eu fosse uma mulher executiva...branca...padrão... eu seria recebida de uma outra maneira...com certeza... Então, nessa experiência eu sentia muito isso...e ...e essa desconfiança de talvez eu não estar dando conta do que eu estou falando que eu vou dar conta, sabe?”

4.4 O café: onde esperam nos ver na Prefeitura de São Paulo

Na Prefeitura de São Paulo, as mulheres entrevistadas relataram diversos casos de racismo que sofreram de pessoas que trabalhavam na Prefeitura. O caso relatado por Acotirene remete muito ao imaginário que as pessoas têm sobre o lugar da mulher negra.

“E aí teve um episódio, inclusive, nessas reuniões, em uma dessas reuniões...E aí eu, muito gentil, como sempre sou com as pessoas, falei, ah, fulana, você quer um cafezinho? Aí eu dei para as meninas que eu conhecia. Aí, de repente, todo mundo começou a me pedir cafezinho. E sempre tinha chefes, assim, nas reuniões...aí um chefe falou assim, ah, você pode passar um cafezinho pra mim? Aí todo mundo começou a pedir o café, aí tinha uma senhora do meu lado, branca, obviamente , ela falou assim, você pode passar o cafezinho? Aí eu arrastei a bandeja e falei, claro senhora, fica à vontade, sirva-se. Aí eu, obviamente, fiz uma piada com o meu bom humor e falei assim, nossa, eu falei assim, ah, vou começar a cobrar, né, o cafezinho. Aí uma das chefes falou assim, ah, essa menina chegou ontem e já acha que pode botar banca, tipo, ela falou desse jeito”. (Acotirene, fevereiro de 2024)

“Mas quando eu me tornei coordenadora na gestão de olhar de forma estruturada para a implementação de um projeto, foi onde eu mais senti a discriminação. Porque

“quando eu era assessora, as pessoas perguntavam se eu era estagiária”. (Acotirene, fevereiro de 2024)

As experiências relatadas por Acotirene ilustram o pensamento de Lélia Gonzalez (1984) quando ela menciona o racismo e sexismo como fenômenos que construíram a visão que se tem da mulher negra no Brasil, e que é de onde surgem as visões da mulher negra como como mulata, doméstica e mãe preta e que acabam aprisionando as mulheres negras nesses papéis que podem mudar dependendo do lugar e da situação onde a mulher negra está.

Sueli Carneiro também endereça a visão que as pessoas têm sobre as mulheres negras no Brasil “para alguns brancos (e outros que assim se supõem), parece só haver um jeito suportável de ser negro: aquele ligado ao fracasso, à vulnerabilidade, ao servilismo, à dependência e à inferioridade introjetada” (Carneiro, 2015 p. 115).

Entendemos ser importante também mencionar a ótica da interseccionalidade para entender as visões e expectativas que a sociedade brasileira possui sobre mulheres negras. Será que a questão do cafezinho, trazida à tona por Acotirene, teria chances de acontecer se fosse uma mulher branca no lugar dela? Sabemos que em muitas salas de tomada de decisão, às vezes há uma única pessoa negra e essa única pessoa negra é uma mulher negra que trabalha servindo o café.

Se partirmos de uma visão de interseccionalidade trazida por Collins (2022), entendemos que a experiência de ser vista pela sociedade apenas como a tia do café e não ser vista em outras funções, ainda que cumpra funções que não estão relacionadas à função de servir o café, é uma experiência própria de mulheres negras.

Dandara e Simoa relatam dois episódios muito parecidos onde mulheres negras que estavam em posição de assessoras e que ascenderam ao cargo de diretora, mas foram retiradas dos cargos de liderança em um tempo bastante curto.

No caso relatado por Simoa, ela presenciou a única diretora negra da Secretaria ser destituída do cargo de diretora depois de três meses após ter assumido. Simoa conta que isso se deu por conta de uma puxada de tapete realizada por uma assessora que não se sentiu respaldada por essa diretora negra e decidiu reclamar dela com o gabinete da Secretaria

“Sendo que há três meses atrás acharam que foi tudo bem. Eu acho que teve algumas outras coisas, sabe? E eu acho que ela era a única diretora negra das diretoras da secretaria.

Então, pra mim, tem um motivo, sabe? É muito fácil tirar essa pessoa, muito fácil tirar essa pessoa.

Mas, enfim, é teoria minha. Não posso estar completamente errada. Mas eu tenho essa sensação que foi um fator, sabe?” (Simoa, janeiro de 2024)

No caso de Dandara o episódio ocorreu com ela.

“E eu me candidatei para ficar nesse lugar de gerente. Eu fiquei nesse lugar de gerente por um mês, eu acho. Então, teve mudança de cargo, mudança de salário, mas logo depois teve uma troca, uma pessoa interessada e aí eu voltei a ser a assessora e outra pessoa entrou no lugar de gerência.

E por que eu tô falando isso, né? Era uma pessoa com, entendendo eu, hoje com maior experiência, mas sim, uma mulher branca e eu voltei para o cargo de assessora, em algum momento teve um... liberou um cargo maior de assessoria e eu era a pessoa que tinha mais tempo na secretaria naquela área e estava já fazendo negociações esperando que viesse uma promoção E aí, não veio a promoção, foi para o meu colega, que é um homem branco. E aí, eu conversando com o chefe de gabinete na época, falei, ué, mas se eu sou a pessoa que tem mais experiência, que você tá me dizendo que conta comigo, que tá aqui há mais tempo, por que a promoção não veio para mim?”(Dandara, janeiro de 2024)

No caso de Virgínia a desconfiança por ser uma liderança negra veio da pessoa estagiária que ela chefia

“Ele é um homem branco de vinte seis anos e ele foi meu estagiário. Claramente, ele achava que ele tinha que estar no meu lugar, sabe? Claramente, ele não conseguia me ver como uma liderança, sabe?” (Virgínia, janeiro de 2024)

Com Nzinga, ocorreu um episódio onde uma pessoa branca não aceitava o fato dela estar em cargo superior ao da pessoa branca, acarretando em situações de assédio e perseguição que só se encerraram quando Nzinga decidiu sair do cargo e do órgão onde trabalhava por meio de exoneração

“E aí uma das pessoas que assumiu um dos cargos de assessoria achou injusto que ela, pessoa branca, fosse a assessora e eu, pessoa preta, fosse a diretora.

E aí minha vida virou um inferno. Foi um absurdo. E aí eu comecei a passar por várias situações. Aí foi isso, eu encerrei a minha... eu pedi pra sair lá do lugar.

E aí quando eu saí, essa pessoa branca falou, você pode falar pro fulano pra ele me colocar como diretora?

...ela falou assim, ah, você tem certeza que você quer sair? Você sabe que o mundo...é muito complicado para pessoas como você... Aí não explicou que são pessoas como eu. (Nzinga, janeiro de 2024)

Aqui, resumidamente, em todos os casos relatados, nós podemos perceber que há uma desconfiança, descontentamento e desconforto ao ver mulheres negras em cargos de liderança. Tanto de colegas, tanto de chefias imediatas, quanto de pessoas que eram lideradas por essas mulheres negras.

Nzinga, por sua vez, também contou que sofreu assédio de sua chefia direta, uma mulher branca, quando trabalhava em uma secretaria municipal

“Teve uma vez que uma pessoa falou assim, você sabe que você é uma mulher jovem, negra e para pessoas como você as portas não se abrem tão fácil, né?” (Nzinga, janeiro de 2024)

“Eu era escutada pela chefe de gabinete. Ela nunca levantou a voz para o assessor branco de quase cinquenta e tantos anos. E ela me escutava e eu não podia fazer nada.

Então, eu comecei a perceber que, ainda que eu não fosse responsável por certas coisas, eu ia ser o escape pra ela gritar e ela gritava sempre, o dia inteiro” (Nzinga, janeiro de 2024)

Em outro episódio, Nzinga conta que junto com um colega negro que trabalhava em uma secretaria municipal, tocaram um grande projeto municipal junto a outros órgãos e organizações, mas que tiveram um tratamento diferenciado por parte das pessoas brancas que participaram do projeto. Ainda no mesmo projeto, onde Nzinga e seu colega negro trabalharam para organizar e reunir todo o material que geraria um documento importante tiveram seus nomes retirados do documento quando foi publicado

“Enfim, o pessoal que era a coordenação, eles pediram um carro pra ir até o lugar que aconteceria o evento e pediram pra eu e essa outra pessoa irmos a pé carregando caixas com os materiais. Se isso não é racismo, eu não sei o que é.

De dia a dia que vão acontecendo que às vezes a gente pode até passar batido se a gente não tem algum tipo de letramento ou algum tipo de reflexão mais crítica sobre as questões sociais. E essas situações foram situações que marcaram muito, tipo como num sol na uma da tarde trinta e tantos graus, você pede pra duas pessoas irem a pé carregando caixa enquanto você vai de carro no ar-condicionado, sabe?” (Nzinga, fevereiro de 2024)

“O nosso nome não apareceu. Nem como, sei lá, apoio, sei lá, de qualquer coisa.” (Nzinga, fevereiro de 2024)

Gislene Aparecida dos Santos (2002), ao mencionar as origens do racismo, entende que “a questão principal do racismo não é o medo do diferente, mas o medo do igual” e que “igual não só como aquele que, na versão psicanalítica nos remete aos nossos próprios horrores como, também, na versão política e social, aquele que tem acesso aos mesmos direitos que nós, ou seja, partilha do mesmo poder” (Santos, 2002, p. 287).

Desta maneira, os casos de racismo que foram relatados acima, têm a ver com estratégias empregadas por pessoas brancas para a manutenção de um sistema de dominação, onde um dos objetivos finais é de que as pessoas negras não tenham os mesmos direitos básicos e acessos simples que as pessoas brancas têm.

No presente trabalho, podemos dizer que, a partir dos relatos apresentados pelas entrevistadas, o racismo também é presente nas relações de trabalho na gestão pública municipal, no nosso caso, na Prefeitura de São Paulo.

4.5 A importância da liderança para as mulheres negras na Prefeitura de São Paulo

Nos episódios apresentados por Acotirene, Esperança e Nzinga é possível notar a importância de terem sido lideradas por gestores que se reconheciam como pessoas negras também e estavam engajadas no fortalecimento e respeito às pessoas negras nas secretarias municipais que atuavam. Esperança conta que antes de ser liderada por uma pessoa negra, era constantemente ignorada pela liderança branca que estava à frente da pasta e que quando passou a ser liderada por uma pessoa negra que passou a assumir a pasta, passou a se sentir vista e enxergada, além de receber novas atribuições que eram condizentes com suas capacidades de trabalho.

“E aí, na Secretaria Municipal A, eu fiquei praticamente um ano invisível. Eu precisei que uma pessoa preta assumisse a secretaria pra que eu pudesse fazer o que eu sei fazer.

E eu poderia ter feito muito mais se desde o primeiro dia que eu pisei na secretaria, eu fosse ouvida...

“E ele [a liderança branca] não ouvia, não ouvia...

...então é muito difícil você ser invisível, sabe? É muito difícil as pessoas não te verem, não te enxergarem, e não verem o potencial que você tem de transformação.”(Esperança, fevereiro de 2024)

Esperança nos conta que a nova liderança pessoa negra, também empossada pela liderança negra, a colocou à frente da gestão de uma política pública municipal. Nesse caso, Esperança passou a ter duas lideranças que eram pessoas negras e que, segundo ela, mudaram o trabalho dela para melhora na secretaria municipal onde atuava

“[a nova liderança negra] falou assim, você pode sair desses projetos agora, você é super capacitada. Aí ela me colocou para fazer gerenciamento de uma política pública. E aí, eu começo a existir ali dentro.”(Esperança, fevereiro de 2024)

No caso de Nzinga, ela teve a oportunidade de trabalhar com uma liderança negra, e na secretaria municipal onde atuou com essa liderança foi onde a entrevistada relatou se sentir mais valorizada e mais respeitada em sua trajetória trabalhando na Prefeitura de São Paulo.

“na Secretaria Municipal B, que foi o lugar que eu me senti mais valorizada e mais respeitada, a minha liderança se identificava como uma pessoa negra.

E ...não sei, eu sentia que tinha alguma identificação ali em algum lugar, não só da minha parte, mas eu acho que da parte dessa pessoa também, sabe?

Eu acho que tinha uma admiração mútua e ali foi o lugar que eu mais estive exposta.

E pra mim faz muita diferença quando você tem uma liderança preta, quando você tem uma liderança branca.

É igual a gente entrar em algum espaço majoritariamente branco. Se você encontra uma pessoa preta, a gente se olha diferente, né?

A gente se cumprimenta como se a gente fosse até uma pessoa próxima, como se tivesse até algum afeto ali estabelecido, só que não.

É só da gente... assim, não tô sozinha.”(Nzinga, fevereiro de 2024)

Acotirene, por sua vez, relata que a experiência de ter sido liderada por uma pessoa negra na secretaria municipal onde atuou foi bastante positiva no desenvolvimento do seu trabalho.

“Na Secretaria Municipal A, logo que eu entrei... eu consegui fazer muita coisa porque o gestor, ele também era um homem negro, então ele me deu muita autonomia, sabe?

Então eu participava de mobilizar o time para fazer o que eu achava que tinha que fazer, isso nunca tinha acontecido antes. Então foi muito bom assim, sabe?

...então era um ambiente muito diferente, sabe? Muito mais leve, acolhedor, a gente construía muitas coisas juntos. Então eu me senti muito empoderada, sabe? De poder fazer as coisas e tal” (Acotirene, fevereiro de 2024).

Podemos notar, a partir do que trazem Acotirene, Esperança e Nzinga, que ter uma liderança negra transforma o sentimento em relação ao trabalho e em relação a elas mesmas, no sentido da autoestima e da identificação. Elas se sentiram vistas, respeitadas, ouvidas, não silenciadas, e sentiram que puderam exercer o seu trabalho com plenitude.

Aqui, para além da importância da representatividade de pessoas negras em posição de liderança, podemos entender a relevância das consequências de haver representatividade negra em espaços de poder e de acordo com as teorias que envolvem a burocracia representativa ativa (Mosher, 1968), quando há o comprometimento, interesse e conhecimento mínimo sobre a questão étnico-racial por parte de atores governamentais, as consequências para a gestão pública, que envolve a gestão de outros atores governamentais e para as políticas públicas tendem a ser as melhores para o interesse e bem-estar da população.

As trocas de gestão das lideranças máximas das secretarias municipais também foi um fato que afetou o cotidiano e o trabalho das mulheres negras entrevistadas. Dandara e Acotirene ilustram esse ponto importante com alguns episódios.

“Então, a minha coordenação era ocupada por uma mulher, eu tinha outras mulheres liderando outros espaços com as quais eu tinha uma facilidade de troca, mesmo que não fossem mulheres negras. Quando houve a troca de secretário e aí entrou no lugar de secretário um homem branco, esse corpo de comissionados começou a mudar. Inclusive o corpo de, mesmo os servidores efetivos que estavam em cargo de liderança. E aí, isso começou a refletir, naturalmente, a posição de liderança maior da Secretaria. E aí, começam as maiores dificuldades no tratamento e na realização de ações.”(Dandara, fevereiro de 2024)

“Durante uma mudança de gestão, basicamente, a diversidade que tinha de mulheres, de questão racial, ela basicamente sumiu...

Então, as pessoas que estavam na liderança da Secretaria Municipal, todos eles eram homens, todos eles homens brancos. Não tinha uma mulher na liderança, só entrou muito depois...

E eles eram imbuídos de muitos preconceitos de todos os sentidos, você pode imaginar. Então eu sofri misoginia, racismo pela minha liderança direta por mais de um ano. Era horrível, assim, foi uma fase muito difícil..." (Acotirene, fevereiro de 2024).

Dandara em seu relato aprofunda como a mudança de gestão da liderança máxima da secretaria municipal onde ela atuava a afetou e afetou o seu trabalho

"A gente estava na Secretaria Municipal B, teve a troca de gestão, saiu a antiga secretária, entrou o secretário novo.

E aí, fazendo paralelo com o que eu falei lá atrás, a estrutura começa a mudar, as pessoas que ocupam cargos de liderança começam a mudar, a visão do que é importante ou do que deixa de ser importante também começa a mudar. E tudo isso começou a me afetar de forma muito profunda. Eu não estava mais me enxergando ali dentro enquanto profissional e conseguindo produzir. Estava ficando com um trabalho cada vez mais, isso é interessante de pensar, um trabalho cada vez mais administrativo, cada vez menos podendo criar, cada vez menos fazendo relação com outras secretarias ou organizações, que era uma coisa que eu gostava muito de fazer.

Então, eu fui ficando dentro do trabalho administrativo cada vez mais e isso começou a ser sufocante para mim, profissionalmente, até que um... E aí, a questão de eu não trabalhar com...

Eu não me identifico na gestão, assim, cada vez menos pessoas negras, cada vez menos pessoas LGBT, cada vez menos mulheres em cargos de liderança. Eu entendi que aquele não era mais um espaço pra mim."(Dandara, fevereiro de 2024).

4.6 Mulheres negras e a burocracia representativa ativa

Dandara e Esperança mencionaram como imprimiram as questões vivenciadas por elas em suas experiências de vida na gestão das políticas públicas pelas quais eram responsáveis.

"E aí, fazendo um paralelo um pouco com a... a pessoalização que existe na prefeitura, não posso muito dizer de outros lugares, mas posso dizer da prefeitura, que é as pessoas se traduzem nos seus programas e projetos.

Então, se eu tenho um programa que está na minha mão, provavelmente eu vou colocar questões de gênero e raça olhando para esse programa, quando eu saio, ele talvez deixe de ter essa visão de gênero e raça, porque pode entrar uma outra pessoa que não tem esses marcadores. Então, isso deixa de ser importante para aquela pessoa que está tocando o programa.

Tudo isso acontece se ele não tiver normatizado e com todas essas definições muito bem estruturadas na lei normativa, portaria, que o cria."(Dandara, fevereiro de 2024)

"E aí eu convoco uma agenda, um caminhão e vou conversar com cada munícipe que era atendido por aquela política pública. Aí coloco um a um pra conversar comigo, eu quero conhecer um a um. Foi muito gostoso, sim. Porque eu queria fazer com eles o que fizeram comigo, né?

Olharem pra mim, me darem uma oportunidade, e a gente ia começar a repensar o que eles estavam fazendo nos projetos. Foi muito legal.

E aí, esse projeto que eu comecei a fazer a coordenação, a gente teve a oportunidade, com uma dotação nova, um valor novo, a gente teve a oportunidade de refazer uma nova proposta com a Secretaria Municipal B.” (Esperança, fevereiro de 2024)

Mais uma vez, os relatos remetem à visão de uma burocracia representativa ativa onde há, por parte do agente público, a responsabilidade pelo grupo ou pelos grupos que ela representa e ao mesmo tempo a pessoa toma para si ou se vê responsável por representar os interesses de determinado grupo ou grupos da população onde aquele governo se insere (Mosher, 1968).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos dados confirmou a hipótese inicial deste estudo, evidenciando que o racismo e o sexismo exercem um impacto significativo na experiência das mulheres negras que trabalham na Prefeitura de São Paulo. Observou-se que essas experiências são moldadas por mecanismos relacionais presentes nos diversos tipos de interações que essas mulheres têm dentro da instituição, incluindo suas relações com chefias imediatas, colegas e lideranças de alto escalão nas secretarias em que atuam. Estas interações são permeadas por estratégias e tecnologias que perpetuam os sistemas de poder interseccionais do racismo e do sexismo. Como discutido por Guimarães (1999) e Collins (2022), as experiências relatadas pelas mulheres negras refletem a aplicação de práticas de autocensura e autosilenciamento, bem como a manifestação das opressões discutidas no contexto do pensamento feminista negro e das teorias de interseccionalidade. Essas experiências revelam a existência de estratégias racistas destinadas a manter a dominação e o controle sobre as mulheres negras, reforçando estereótipos que as relegam a posições subalternas, como mucamas ou servis, como evidenciado por Gonzales (1984) e Carneiro (2015). A dificuldade de acesso e a hostilidade enfrentada por essas mulheres quando alcançam posições de poder evidenciam a persistência de um sistema racista que marginaliza e desencoraja sua participação em espaços de liderança. Esta constatação reforça a importância de políticas e práticas que combatam o racismo e o sexismo institucionalizados, visando garantir a inclusão e o reconhecimento pleno das mulheres negras no ambiente de trabalho.

No entanto, apesar das contribuições deste estudo para a compreensão das dinâmicas de racismo e sexismo na burocracia pública, algumas lacunas permanecem e podem ser exploradas em estudos futuros. A seguir, destacam-se três grandes eixos de investigação que podem aprofundar a análise sobre a experiência das mulheres negras na gestão pública e suas possibilidades de ascensão profissional.

Uma das principais lacunas identificadas neste estudo diz respeito à eficácia das políticas institucionais voltadas à equidade racial e de gênero dentro da burocracia pública. Embora existam programas de inclusão e ações afirmativas implementadas em diferentes níveis governamentais, ainda há pouca investigação sobre seu impacto real no cotidiano das mulheres negras. Desta

forma, cabe explorar em pesquisas futuras se e como políticas institucionais contribuem para a ascensão de mulheres negras a cargos de liderança, além de avaliar a percepção das servidoras negras sobre essas políticas, identificando se de fato promovem mudanças estruturais ou se são ações simbólicas com pouca efetividade prática, e buscar comparar a burocracia representativa em diferentes municípios brasileiros, analisando quais estratégias são mais eficazes para promover a equidade racial e de gênero no setor público.

O presente estudo revelou que, apesar das barreiras institucionais e interpessoais enfrentadas, as mulheres negras desenvolvem estratégias individuais e coletivas de resistência para ocupar e permanecer nos espaços burocráticos. No entanto, ainda há pouco conhecimento sobre como essas estratégias se organizam e quais são os fatores que as tornam mais eficazes. Nesse sentido, futuras pesquisas podem investigar como as redes de apoio entre mulheres negras dentro da burocracia pública contribuem para mitigar os impactos do racismo e sexismo e examinar o papel da interseccionalidade na construção de solidariedades e alianças entre mulheres negras e outros grupos minorizados no serviço público.

Outro ponto a ser aprofundado diz respeito à diferença entre representatividade passiva e ativa dentro da administração pública. Embora este estudo tenha evidenciado que a presença de mulheres negras na burocracia não necessariamente garante mudanças estruturais, ainda há lacunas sobre quais condições favorecem a transição da representatividade passiva para a ativa. Para isso, futuras investigações podem identificar os fatores institucionais que limitam ou incentivam a atuação ativa das mulheres negras na formulação de políticas públicas e analisar os impactos de lideranças negras na gestão pública, examinando se a presença de mulheres negras em cargos estratégicos resulta em mudanças concretas na estrutura organizacional e na cultura institucional.

Dessa forma, este estudo contribuiu para a ampliação do debate sobre burocracia representativa, interseccionalidade e a experiência das mulheres negras no setor público, mas também destacou lacunas importantes que devem ser exploradas por pesquisas futuras. Os resultados apresentados evidenciam a necessidade de políticas públicas mais eficazes e de um compromisso institucional para garantir a ascensão e permanência das mulheres negras na burocracia estatal.

Além disso, a análise revelou que as mulheres negras não são apenas vítimas de um sistema racista e sexista, mas também agentes de mudança, que buscam estratégias de resistência e construção de redes de apoio para disputar espaços de poder dentro da gestão pública. Ainda assim, a transição da representatividade passiva para ativa é um desafio que precisa ser enfrentado por meio da implementação de políticas afirmativas mais robustas, que garantam que a diversidade na administração pública seja acompanhada por mudanças reais na cultura organizacional e nos processos decisórios.

Com a continuidade das investigações nessa temática, espera-se que seja possível avançar na construção de um serviço público mais inclusivo e comprometido com a equidade racial e de gênero, garantindo que a presença de mulheres negras nos espaços burocráticos não seja apenas simbólica, mas que resulte em transformações significativas para toda a sociedade.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Ângela Maria Carneiro; LOMBARDI, Maria Rosa. Trabalho informal, gênero e raça no Brasil do início do século XXI. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 43, n. 149, p. 452-477, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/SMHftPrryhLfxQKBftZBQWz/>. Acesso em: 26 jun. 2024.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- CARNEIRO, Sueli. **Mulheres em movimento**. Estudos avançados, v. 17, p. 117-133, 2003.
- CARNEIRO, Sueli. **Racismo, sexismo e desigualdade no Brasil**. Selo Negro, 2015.
- CARNEIRO, Sueli. Enegrecer o feminismo: a situação da mulher negra na América Latina a partir de uma perspectiva de gênero. In: HOLLANDA, Heloísa Buarque (org). **Pensamento feminista - conceitos fundamentais**, Rio de Janeiro, Bazar do tempo, 2019.
- COLLINS, Patricia Hill. Aprendendo com a outsider within. **Sociedade e Estado**, v. 31, p. 99-127, 2016.
- COLLINS, Patricia Hill. **Black feminist thought**: Knowledge, consciousness, and the politics of empowerment. Routledge, 2022.
- GONZALEZ, Lélia. Racismo e sexismo na cultura brasileira. **Revista ciências sociais hoje**, v. 2, n. 1, p. 223-244, 1984.
- GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. Combatendo o racismo: Brasil, África do Sul e estados Unidos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, p. 103-115, 1999.
- HINDERA, John J.; YOUNG, Cheryl D. Representative bureaucracy: the theoretical implications of statistical interactions. **The American Review of Public Administration**, v. 28, n. 2, p. 153-168, 1998.
- IBGE. **IBGE – Censo 2022**. s/d. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/> Acesso em: 10 jan. 2024.
- IBGE. **IBGE Características adicionais do mercado de trabalho 2023**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102092> Acesso em: 10 jan. 2024.
- IPEA. **Atlas da Violência**. 2021. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/514atlasdaviolencia2021completo.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2024.
- KELLY, Rita Mae; NEWMAN, Meredith A. The gendered bureaucracy: agency mission, equality of opportunity and representative bureaucracy. **Women & Politics**, v. 22, n. 3, p. 1-33, 2001.
- KINGSLEY, J Donald. Representative Bureaucracy. In: **Representative Bureaucracy: Classic Readings and Continuing Controversies**. New York: Routledge, p. 12-19, 2015. Originally published in 1944.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. **Ciência & saúde coletiva**, v. 17, p. 621-626, 2012.

MOSHER, Frederik C. Democracy and the Public Service. In: **Representative Bureaucracy: Classic Readings and Continuing Controversies**. New York: Routledge, p. 12-19, 2015. Originally published in 1968.

NASCIMENTO, B. O negro visto por ele mesmo. **Revista Manchete**, Rio de Janeiro, p. 130- 131, set. 1976.

SANTOS, Gislene Aparecida dos. Selvagens, exóticos, demoníacos: ideias e imagens sobre uma gente de cor preta. **Estudos Afro-Asiáticos**, v. 24, p. 275-289, 2002.

SELDEN, Sally Coleman. **The promise of representative bureaucracy**: diversity and responsiveness in a government agency. New York: Routledge, 1997.

Eloya Porto da Rocha <https://orcid.org/0000-0002-7211-669X>

Mestre em Humanidades, Direitos e Outras Legitimidades e Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo (USP).

portoeloya@gmail.com

DESIGUALDADE DE GÊNERO NAS BUROCRACIAS ESTATAIS EM PERSPECTIVA COMPARADA: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA

Elisa Volker dos Santos¹
Samira Kauchakje²

¹Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços (MGI), Brasília-DF, Brasil

²Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), Florianópolis-SC, Brasil

De que forma a literatura aborda a atuação das mulheres nas burocracias estatais? Este artigo realiza uma revisão da literatura com base nesta questão, adotando como referencial a teoria da burocracia representativa, que aponta que uma burocracia diversa tende a alinhar-se com políticas públicas que atendam a uma sociedade diversa. Como estratégia metodológica, realizamos uma revisão sistemática da literatura, adotando uma metodologia rigorosa, identificando, selecionando e avaliando criticamente a produção científica sobre o tema. Os artigos mostram uma concentração geográfica de pesquisas sobre o tema nos Estados Unidos, com contribuições na Ásia, Europa, África e América Latina. Os resultados apontam que as mulheres ainda enfrentam uma significativa subordinação dentro do sistema patriarcal vigente. Nas burocracias estatais isso se reflete em segregação ocupacional, sub-representação e remuneração inferior. No entanto, alguns estudos analisados indicam evidências de que a presença de mulheres nas burocracias estatais pode contribuir para melhorar a gestão pública, bem como influenciar a tomada de decisão em favor das causas feministas. Destarte a representação feminina nas burocracias estatais esteja em ascensão, especialmente em algumas nações desenvolvidas, onde já ultrapassam a metade da força de trabalho, os desafios à equidade de sexo/gênero persistem, o que reforça a importância e necessidade de investigação e de intervenções estratégicas voltadas à ampliação da presença feminina nas instituições públicas.

Palavras-chave: burocracia representativa; segregação profissional; teto de vidro; feminismo; equidade.

DESIGUALDAD DE GÉNERO EN LAS BUROCRACIAS ESTATALES EN PERSPECTIVA COMPARADA: UNA REVISIÓN SISTEMÁTICA DE LA PRODUCCIÓN CIENTÍFICA

¿De qué forma aborda la literatura la actuación de las mujeres en las burocracias estatales? Este artículo realiza una revisión de la literatura basada en esta cuestión, adoptando como marco teórico la teoría de la burocracia representativa, la cual sostiene que una burocracia diversa tiende a alinearse con políticas públicas que atienden a una sociedad diversa. Como estrategia metodológica, realizamos una revisión sistemática de la literatura, adoptando una metodología rigurosa, identificando, seleccionando y evaluando críticamente la producción científica sobre el tema. Los artículos muestran una concentración geográfica de investigaciones sobre el tema en Estados Unidos, con contribuciones en Asia, Europa, África y América Latina. Los resultados indican que las mujeres aún enfrentan una subordinación significativa dentro del sistema patriarcal vigente. En las burocracias estatales, esto se refleja en la segregación ocupacional, la subrepresentación y una remuneración inferior. Sin embargo, algunos estudios analizados presentan evidencias de que la presencia de mujeres en las burocracias estatales puede contribuir a mejorar la gestión pública, así como influir en la toma de decisiones en favor de las causas feministas. Aunque la representación femenina en las burocracias estatales está en ascenso, especialmente en algunas naciones desarrolladas donde ya superan la mitad de la fuerza laboral, los desafíos a la equidad de sexo/género persisten, lo que refuerza la importancia y la necesidad de investigaciones y de intervenciones estratégicas orientadas a ampliar la presencia femenina en las instituciones públicas.

Palabras clave: burocracia representativa; segregación ocupacional; techo de cristal; feminismo; equidad.

GENDER INEQUALITY IN STATE BUREAUCRACIES FROM A COMPARATIVE PERSPECTIVE: A SYSTEMATIC REVIEW OF THE SCIENTIFIC PRODUCTION

How does the literature address the role of women in state bureaucracies? This article conducts a literature review based on this question, using the theory of representative bureaucracy as a theoretical framework. This theory suggests that a diverse bureaucracy tends to align with public policies that serve a diverse society. As a methodological strategy, we carried out a systematic literature review, employing a rigorous methodology to identify, select, and critically evaluate the scientific production on the topic. The reviewed articles reveal a geographical concentration of research in the United States, with additional contributions from Asia, Europe, Africa, and Latin America. The findings highlight persistent challenges faced by women, including occupational segregation, underrepresentation, and lower remuneration compared to their male counterparts. However, some studies provide evidence that the presence of women in state bureaucracies can enhance public management and influence decision-making in support of feminist causes. This study underscores the potential for further exploration of the topic, particularly in the Brazilian context. The ongoing challenges faced by women in public institutions emphasize the importance of continued research and strategic interventions to advance gender equity in the public sector.

Keywords: representative bureaucracy; occupational segregation; glass ceiling; feminism; equity.

1. INTRODUÇÃO

O sistema patriarcal historicamente organizou as esferas sociais de maneira a subordinar as mulheres aos homens, relegando-as a papéis de dependência e subjugação. Enquanto as mulheres são educadas para habilidades ligadas ao cuidado e ao ambiente doméstico, os homens são incentivados a desenvolver a força física e as competências para ocuparem os espaços públicos. As mulheres seriam condicionadas a se responsabilizar pelo trabalho privado reprodutivo (não remunerado), ao passo que os homens se responsabilizariam pelo trabalho público produtivo (remunerado). Este padrão reflete a divisão sexual do trabalho, um legado patriarcal amplamente discutido por teóricas feministas (Bruschini; Lombardi, 2000; Hirata; Kergoat, 2007; Firmino; Silva, 2015; Federici, 2017, 2019).

A divisão sexual do trabalho é um instrumento fundamental empregado pelo patriarcado para disciplinar as mulheres, torná-las dependentes dos homens e naturalizar sua subordinação. Não representa uma simples divisão das tarefas, mas uma verdadeira hierarquia social, construída sobre a desvalorização do trabalho das mulheres, que garante a reprodução da força de trabalho como responsabilidade feminina não remunerada (Federici, 2017, 2019).

Rosa Montero, em “Histórias de Mulheres”, destaca que, apesar da divisão sexual do trabalho, das expectativas sociais limitadas e dos destinos restritivos,

sempre houve mulheres capazes de sobrepor-se às mais penosas circunstâncias; mulheres criadoras, guerreiras, aventureiras, políticas, cientistas, que tiveram a habilidade e a coragem de escapar, quem sabe como, a destinos tão estreitos quanto um túmulo... Todas têm em comum uma traição, uma fuga, uma conquista: traíram as expectativas que a sociedade depositava nelas, fugiram de seus limitados destinos femininos, conquistaram a liberdade pessoal (Montero, 2008, p. 17).

A escolha da burocracia estatal enquanto objeto de estudo, entendida neste artigo como grupo social permanente não eleito do Estado, justifica-se pela sua importância no funcionamento estatal, nos processos de produção e implementação de políticas públicas e na representação de diferentes grupos sociais (Groenveld; Van de Walle, 2010; Abrucio; Loureiro, 2018). Mais especificamente, a opção pela análise da atuação feminina nas burocracias estatais explica-se pelas desigualdades entre os sexos/gêneros e os diversos desafios enfrentados pelas mulheres nas instituições públicas, dentre estes, as barreiras invisíveis impostas a elas para ascender em suas carreiras, principalmente para cargos de liderança e poder (Fernandez; Marques, 2024).

Sobre estas barreiras Marilyn Loden (1978) cunhou o termo teto de vidro (*glass ceiling*) para denunciar simbolicamente uma barreira sutil e transparente, mas forte o suficiente para evitar a passagem das mulheres aos níveis hierárquicos mais elevados nas organizações onde trabalham (Carvalho Neto; Tenure; Andrade, 2010).

Quase cinco décadas se passaram desde a declaração de Marilyn Loden (1978), no entanto, as discriminações e barreiras enfrentadas pelas mulheres nas organizações seguem presentes, persistindo a sub-representação feminina, principalmente nas posições de liderança, poder e influência (Bobbitt-Zeher, 2011; Vaz, 2013).

Apesar das evidências de que mulheres na política tendem a levantar e defender questões feministas (Peres, 2022), ainda se sabe pouco sobre a atuação feminina nas burocracias estatais (Dolan, 2000).

De acordo com os argumentos da literatura encontrados por Santos e Kauchakje (2024), a representação de sexo/gênero na elaboração e implementação de políticas públicas é importante para que os interesses das mulheres sejam contemplados.

Neste sentido, este artigo busca contribuir para a discussão sobre o papel das mulheres nas burocracias estatais, explorando suas dinâmicas de atuação, representação e impacto nas políticas públicas.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Nosso estudo se fundamenta na teoria da burocracia representativa, que enfatiza a importância da representação dos diversos segmentos da sociedade dentro da burocracia estatal. Isso visa promover uma compreensão abrangente dos problemas sociais e assegurar que a gestão das políticas públicas considere a diversidade da sociedade (Meier, 1975).

Mosher (1968) distingue dois tipos de representação: passiva e ativa. A representação passiva refere-se à composição demográfica da burocracia, refletindo, em conjunto, a diversidade da sociedade em termos de local de origem (rural, urbano, suburbano), ocupação anterior, escolaridade, renda familiar, classe social, raça e religião. Já a representação ativa ocorre quando os indivíduos da burocracia advogam pelos interesses dos grupos que compartilham suas características (Mosher, 1968). Estudos mostram que a representação passiva está associada à representação ativa em determinadas burocracias (Meier, 1993).

Pesquisas mais recentes indicam que a representação passiva pode ter efeitos substanciais através de um mecanismo alternativo, conhecido como representação simbólica, que aumenta a confiança e a cooperação dos cidadãos. Isso se traduz na coprodução de resultados significativos quando aspectos como sexo/gênero, raça, etnia ou identidade compartilhada estão representados na burocracia estatal (Meier; Nicholson-Crotty, 2006; Riccucci; Ryzin, 2017).

No contexto da representação na burocracia estatal, este artigo foca especificamente na representação das mulheres. Dolan (2000) observa que homens e mulheres passam por diferentes processos de socialização e enfrentam distintos obstáculos ao longo da vida devido ao seu sexo. Portanto, mulheres na burocracia estatal tendem a adotar perspectivas únicas e a favorecer políticas que beneficiem outras mulheres (Dolan, 2000).

3. METODOLOGIA

Para investigar “de que forma a literatura aborda a atuação das mulheres nas burocracias estatais”, conduzimos uma revisão sistemática da literatura, adotando uma metodologia rigorosa que envolveu a identificação, seleção e avaliação crítica dos estudos relevantes (Kauchakje; Rosa, 2020).

Selecionamos as bases de dados Scielo, Web of Science e Scopus devido à sua relevância para o tema de pesquisa. A *string* de busca utilizada incluiu os termos em inglês: “public bureaucracy,” “state bureaucracy,” “bureaucracy of state,” “state’s bureaucracy,” “representative bureaucracy,” “gender,” and “woman,” combinados com operadores booleanos da seguinte forma: (((“public bureauc*” OR “state bureauc*” OR “bureaucracy of stat*” OR “state’s bureauc*”)) AND (“representative bureauc*”)) AND (gende* OR wom?n))).

O processo de busca foi dividido em três etapas realizadas entre março e junho de 2024. Inicialmente, realizamos a busca na base Scielo, mas não encontramos resultados relevantes. Na segunda etapa, consultamos a Web of Science, identificando 25 artigos pertinentes. Por fim, na terceira etapa, buscamos na base Scopus, localizando 7 artigos consideráveis.

Para a seleção dos estudos, aplicamos os seguintes critérios de exclusão: a) artigos que não discutiam especificamente o papel das mulheres na burocracia estatal e na gestão pública; e b) artigos duplicados, mantendo apenas a primeira ocorrência na busca.

Após a aplicação dos critérios de exclusão, selecionamos 21 artigos que abordam, de maneira central ou secundária, tema das mulheres na burocracia estatal.

Cada artigo listado no Quadro 1 foi analisado detalhadamente, considerando-se variáveis como ano de publicação, autores, sexo/gênero dos autores, periódico de publicação, ano de publicação, país onde a pesquisa foi conduzida e base de dados utilizada. Essas informações foram organizadas para proporcionar uma visão abrangente das contribuições acadêmicas sobre o papel das mulheres nas burocracias estatais em diferentes contextos globais (Quadro 1).

Quadro 1 – Elementos de caracterização dos artigos selecionados e analisados.

| Título | Autor | Sexo/gênero do/da autor/a* | Periódico | Ano de publicação | País onde a pesquisa foi realizada | Base de dados |
|---|---|---|--|-------------------|------------------------------------|-------------------------|
| From Organizational Values to Organizational Roles: Examining Representative Bureaucracy in State Administration | Jeffrey L. Brudney, F. Ted Hebert, Deil S. Wright | Homem/masculino; homem/masculino; homem/masculino | Journal of Public Administration Research and Theory | 2000 | Estados Unidos da América | SCOPUS |
| Sex-based occupational segregation in US state bureaucracies, 1987-97 | Kerr, B; Miller, W; Reid, M | Homem/masculino; homem/masculino; mulher/feminino | Public Administration Review | 2002 | Estados Unidos da América | Web of Science |
| Sex-based glass ceilings in US state-level bureaucracies, 1987-1997 | Reid, M; Miller, W; Kerr, B | Mulher/feminino; homem/masculino; homem/masculino | Administration & Society | 2004 | Estados Unidos da América | Web of Science |
| Glass walls in state bureaucracies: Examining the difference departmental function can Make | Sneed, Bethany G. | Mulher/feminino | Public Administration Review | 2007 | Estados Unidos da América | Web of Science |
| The Glass Ceiling Revisited: Moving Beyond Discrimination in the Study of Gender in Public Organizations | Caceres-Rodriguez, Rick | Homem/masculino | Administration & Society | 2013 | Estados Unidos da América | Web of Science |
| Does Gender Matter? The Effect of Gender Representation of Public Bureaucracy on Governmental Performance | Park, Sanghee | Mulher/feminino | American Review of Public Administration | 2013 | Coréia do Sul | Web of Science e SCOPUS |
| Representative Bureaucracy in the Public Service? A Critical Analysis of the Challenges Confronting Women in the Civil Service of Ghana | Augustina Adusah-Karikari - Frank Louis Kwaku Ohemeng | Mulher/feminino; homem/masculino | International Journal of Public Administration | 2014 | Gana | SCOPUS |
| Public Agencies, Gendered Organizations: The future of gender studies in public management | Mastracci, Sharon; Bowman, Lauren | Mulher/feminino; mulher/feminino | Public Management Review | 2015 | Estados Unidos da América | Web of Science |

| Título | Autor | Sexo/gênero do/da autor/a* | Periódico | Ano de publicação | País onde a pesquisa foi realizada | Base de dados |
|---|---|---|---|-------------------|------------------------------------|-------------------------|
| Representative Bureaucracy: A Lever to Enhance Social Equity, Coproduction, and Democracy | Riccucci, Norma M.; Van Ryzin, Gregg G. | Mulher/feminino; homem/masculino | Public Administration Review | 2017 | Estados Unidos da América | Web of Science e SCOPUS |
| When laws are not enough: Violence against women and bureaucratic practice in Nicaragua | Neumann, Pamela | Mulher/feminino | Social Forces | 2017 | Nicarágua | Web of Science e SCOPUS |
| Gender Representation and Student Performance: Representative Bureaucracy Goes to Korea | Song, Miyeon | Mulher/feminino | American Review of Public Administration | 2018 | Coréia do Sul | Web of Science |
| Representative bureaucracy: does female police leadership affect gender-based violence arrests? | Johnston, K; Houston, J | Mulher/feminino; homem/masculino | International Review of Administrative Sciences | 2018 | Reino Unido | Web of Science e SCOPUS |
| Does Gender Equality Affect Municipal Transparency: The Case of Spain | Ferraz Esteves Araujo, Joaquim Filipe; Tejedo-Romero, Francisca | Homem/masculino; mulher/feminino | Public Performance& Management Review | 2018 | Espanha | Web of Science e SCOPUS |
| Exploring the Antecedents of the Gender Pay Gap in U.S. Higher Education | Rabovsky, Thomas; Lee, Hongseok | Homem/masculino; homem/masculino | Public Administration Review | 2018 | Estados Unidos da América | Web of Science |
| Representative Bureaucracy, Gender Congruence, and Student Performance in China | Zhang, Youlang | Homem/masculino | International Public Management Journal | 2019 | China | Web of Science |
| Two Tales of Cities: Revisiting Sex-Based Occupational Segregation in U.S. Municipal Bureaucracies, 1991-2015 | Hunt, Valerie H.; Rucker, Larra; Kerr, Brinck | Mulher/feminino; mulher/feminino; homem/masculino | Public Personnel Management | 2020 | Estados Unidos da América | Web of Science |

| Título | Autor | Sexo/gênero do/da autor/a* | Periódico | Ano de publicação | País onde a pesquisa foi realizada | Base de dados |
|--|--|--|---|-------------------|------------------------------------|----------------|
| Reconsidering Sex-Based Occupational Segregation and Agency Missions: An Analysis of U.S. State Bureaucracies (1987-2015) Using Two Different Thresholds | Hunt, Valerie H.; Rucker, Larra; Kerr, Brinck | Mulher/feminino; mulher/feminino; homem/masculino | Administration & Society | 2020 | Estados Unidos da América | Web of Science |
| You've Come a Long Way, Baby, but You Still Have a Long Way to Go: Gender-Based Pay Inequality in U.S. State Bureaucracies, 1995-2015 | Hunt, Valerie H.; Rucker, Larra; Kerr, Brinck | Mulher/feminino; mulher/feminino; homem/masculino | Public Personnel Management | 2020 | Estados Unidos da América | Web of Science |
| Breaking the code of silence: who are the women reporting sex-based discrimination in federal regulatory agencies? | Lee, David; Yu, Helen H. | Homem/masculino; mulher/feminino | Policing - An International Journal of Police Strategies & Management | 2020 | Estados Unidos da América | Web of Science |
| Does Agency Type Matter for Female Federal Agents? Exploring the Offices of Inspectors General | Yu, Helen H. | Mulher/feminino | Public Personnel Management | 2021 | Estados Unidos da América | Web of Science |
| Contact and control: Engagement and influence among women of color state agency heads | Uttermark, Matthew J.; Dula, Lauren A.; Bove, Francesca; Scott, Kamryn | Homem/masculino; mulher/feminino; mulher/feminino; mulher/feminino | Public Administration Review | 2024 | Estados Unidos da América | Web of Science |

Fonte: elaboração própria (2024).

*Nesta coluna identificamos o sexo/gênero do/a autor/a a partir do nome feminino ou masculino, embora saibamos que isso pode ser impreciso.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os 21 artigos discutidos nesta seção estão apresentados por ordem crescente do ano de publicação, iniciando com o trabalho de Budney, *et al.* no ano 2000 e concluindo com o artigo de Uttermark *et al.* de 2024. A distribuição temporal dos artigos é a seguinte: um artigo publicado em cada um dos anos de 2000, 2002, 2004 e 2007; dois artigos em 2013; um artigo em 2014 e 2015; dois artigos em 2017; quatro artigos em 2018; um artigo em 2019; quatro artigos em 2020; um artigo em 2021; e um artigo em 2024.

A maioria dos artigos (14 de 21) concentra-se nas burocracias públicas dos Estados Unidos. Dois artigos focaram nas burocracias da Coreia do Sul, enquanto um artigo abordou burocratas na China, e um estudo analisou a burocracia de Gana. Na Europa, um artigo dedicou-se às burocracias municipais da Espanha, e outro à burocracia policial do Reino Unido. Além disso, houve um estudo sobre as mulheres na burocracia policial da Nicarágua, na América Latina.

No Brasil, apesar do aumento da participação feminina na administração pública ao longo dos últimos anos, observou-se ausência de pesquisas e artigos brasileiros relacionados ao tema nas bases de dados selecionadas, o que pode ser explicado pelo reconhecido viés geopolítico, que estrutura as dinâmicas de produção científica global (Fyfe *et al.* 2017; Kauchakje; Rosa, 2020).

As principais bases de dados são compostas por uma porcentagem alta de periódicos de instituições de língua inglesa do hemisfério norte, que incentivam a pesquisa e a publicação, o que reproduz as desigualdades na capacidade de produção científica de países economicamente menos desenvolvidos, como o Brasil (Kauchakje; Rosa, 2020) e limita a visibilidade de temas e agendas locais, como a presença feminina na administração pública brasileira.

Estas bases apresentam, também, viés de sexo/gênero, que reflete as relações de poder patriarcais na produção do conhecimento. Isso implica em sub-representação de mulheres como autoras principais e em colaborações internacionais (Larivière *et al.*, 2013).

Nossos resultados mostram, no entanto, que a maior parte dos estudos analisados é de autoria feminina. Dos 21 artigos examinados, treze apresentam como primeira autora mulheres. A participação masculina nesta área de estudos é presente, mas representa minoria. Oito publicações têm como primeiro autor homens, das quais quatro contaram com a coautoria feminina. Assim, observamos dezessete artigos com participação feminina na pesquisa, rompendo com esta lógica no âmbito dessa temática – representação – especialmente importante para grupos minoritários em termos de poder¹.

¹ A comunidade científica, principalmente nos países latino-americanos, é quase toda parte da burocracia pública, muito ligada às universidades, sendo, portanto, inescapável a condição de subalternidade das mulheres. Por essa razão, tanto a revisão da literatura quanto a autoria dos artigos considerados nesse estudo refletem o quadro de ascensão limitada do corpo de mulheres.

O estudo de Brudney *et al.* (2000), conduzido integralmente por pesquisadores do sexo/gênero masculino, investigou a teoria da burocracia representativa nos Estados Unidos (EUA). Mais especificamente, os autores buscaram determinar se a representação passiva de mulheres e pessoas não-brancas está relacionada à representação ativa nas burocracias públicas de nível de rua, com foco na compreensão em como os burocratas abordam suas responsabilidades de liderança, analisando a ênfase que colocam em diversos objetivos organizacionais, conforme delineados por Posner e Schmidt (1994). De modo geral, os não-brancos valorizaram mais os objetivos de crescimento organizacional e estabilidade orçamental, enquanto as mulheres enfatizaram mais os valores relacionados à proficiência organizacional. Os resultados indicam que raça/etnia e sexo/gênero (representação passiva) influenciam diretamente algumas atitudes e comportamentos dos burocratas de nível de rua (representação ativa). Os autores ressaltam a importância da cultura organizacional, bem como das variáveis sociodemográficas de sexo/gênero e raça/etnia no comportamento, preferências e atitudes dos burocratas.

O artigo de Kerr *et al.* (2002), publicado por dois homens e uma mulher, analisou a relação entre a segregação ocupacional de sexo/gênero e a missão política das agências públicas nos Estados Unidos (EUA) no período de 1987 a 1997. Os resultados encontrados pelos autores evidenciam que os níveis de segregação variam conforme a missão política da agência. Agências com missões distributivas e reguladoras apresentaram elevados índices de segregação ocupacional. Em contrapartida, não foram encontradas evidências de segregação ocupacional de sexo/gênero nas agências com missões redistributivas.

A pesquisa de Reid *et al.* (2004), liderada por uma mulher com a contribuição de dois homens, examinou a distribuição entre os sexos/gêneros nos cargos administrativos e profissionais nas agências estaduais dos Estados Unidos (EUA) no período de 1987 a 1997, em 49 estados norte-americanos (EUA). Foram considerados no estudo 49 estados estadunidenses, com exceção do Havaí, devido à não obrigatoriedade de registro dos formulários da Comissão de Igualdade de Oportunidades de Emprego (EEOC). Os resultados mostram sub-representação feminina em cargos de alto nível, administrativos e profissionais, em agências distributivas e reguladoras, sugerindo a persistência de tetos de vidro (glass ceiling) nessas agências. Em contrapartida, as mulheres estão melhor representadas em posições administrativas e profissionais em agências redistributivas; contudo, sua plena representação nos níveis administrativos superiores permanece um objetivo não alcançado. Além disso, as mulheres estão sub-representadas em cargos com salários mais elevados.

A pesquisa Snead (2007), conduzida por uma mulher, investigou os diferentes órgãos públicos do estado de Michigan, nos Estados Unidos (EUA), para responder as questões: (1) Que mudanças ocorreram para alterar as “paredes de vidro” nas funções departamentais? (2) Qual o impacto da função do departamento sobre o salário das mulheres? As descobertas revelam que,

embora a segregação profissional tenha diminuído na burocracia estadual de Michigan ao longo das últimas duas décadas, ela ainda é predominante. A autora identificou uma relação entre segregação profissional, diferenças salariais e a missão principal do departamento. Agências reguladoras e distributivas apresentam maior segregação profissional, mas menor diferença salarial baseada em sexo/gênero. Em contraste, agências redistributivas exibem menor segregação profissional, porém as mulheres recebem salários médios mais baixos.

O estudo de Caceres-Rodriguez (2013), desenvolvido por um homem, reinsere a questão do sexo/gênero na agenda de pesquisas sobre instituições públicas nos Estados Unidos (EUA). Ele destaca que, embora o número de mulheres no serviço público tenha aumentado ao longo do tempo, elas continuam a ocupar posições de menor autoridade, o que mostra a persistência do fenômeno teto de vidro (glass ceiling), o que tem sido mitigado com a adoção de políticas formais e sistemas de gestão de pessoal que minimizem o preconceito de sexo/gênero. No entanto, a persistência do teto de vidro (glass ceiling) é também resultado da socialização e da representação inconsciente dos papéis de sexo/gênero. Nesse sentido, o autor afirma que uma burocracia representativa pode ter uma importância ainda maior na redução dos efeitos do sexo/gênero nas organizações porque as mulheres tenderiam a implementar políticas que ampliem as oportunidades para outras mulheres; sua presença desencorajaria os homens a agirem com base em seus preconceitos, incentivaria outras mulheres a buscarem promoções, e os homens atualizariam suas crenças sobre a competência gerencial das mulheres; e, por fim, isso promoveria um processo de ressocialização tanto para homens quanto para mulheres.

O artigo de Park (2013), elaborado por uma mulher, investigou a representação de sexo/gênero na burocracia pública central do executivo da Coreia do Sul ao longo de 30 anos (1978, 1983, 1986 a 2008), buscando responder as seguintes questões: a representação de sexo/gênero na burocracia pública faz diferença no desempenho governamental? A burocracia representativa está associada a níveis mais altos de desempenho ou, pelo menos, a mudanças nas atividades governamentais? Os achados da autora sustentam a hipótese de que uma burocracia representativa influencia substancialmente o desempenho governamental. A representação passiva das mulheres não apenas afeta políticas em áreas específicas, mas também influencia o poder e a competência governamentais globais, essenciais para um governo eficaz que forneça serviços de alta qualidade. Embora saibamos pouco sobre o mecanismo interno da representação eficaz e responsável, os resultados sugerem que uma maior proporção de mulheres no poder executivo leva a um melhor desempenho do governo. Merece destaque que uma mudança na porcentagem total de burocratas mulheres, assim como de congressistas mulheres, traz uma mudança correspondente na porcentagem do orçamento destinado ao bem-estar social, implicando que a representação passiva de gênero é importante por si só. A possibilidade de representação ativa ou de um elo

passivo-ativo é uma questão que pode ser abordada após a conquista da representação demográfica (passiva).

A pesquisadora e o pesquisador Adusah-Karikari e Ohemeng (2014) examinaram os desafios que as mulheres enfrentam para alcançar uma representação ativa no Serviço Público de Gana, na África, a partir da perspectiva da burocracia representativa. Os autores constataram, por meio de entrevistas, que a ligação entre representação passiva e ativa não se concretizou em Gana devido a quatro obstáculos principais: cultura, história, personalidade e política. Esses obstáculos devem ser superados se Gana e outros países em desenvolvimento buscam alcançar tal representação. Os resultados mostram que, apesar do aumento considerável no número de jurisdições com mecanismos políticos para mulheres e a existência de uma agência dedicada a promover a igualdade e melhorar o estatuto e as condições das mulheres, tanto no Estado quanto na burocracia, os esforços para enfrentar essas questões devem ser concretos e sistemáticos. É necessário um modelo que inclua regimes de responsabilização para garantir a implementação das políticas governamentais sobre sexo/gênero.

As cientistas Mastracci e Bowman (2015) examinaram as teorias e implicações que cercam as normas e práticas de sexo/gênero no local de trabalho nos Estados Unidos (EUA). A análise de sexo/gênero nas organizações vai além de simplesmente rastrear o número de mulheres empregadas; envolve a investigação das normas de sexo/gênero e dos processos que perpetuam desigualdades entre mulheres e homens. As autoras basearam-se na literatura sobre sexo/gênero e organizações na sociologia, destacando a necessidade de estudos futuros sobre sexo/gênero em organizações públicas, devido à sua natureza única.

A pesquisadora e o pesquisador Riccucci e Ryzin (2017) dos Estados Unidos (EUA) examinaram parte do trabalho acadêmico que tem sido gerado sobre a burocracia representativa e suas implicações para a prática, com destaque para a pesquisa recente focada na noção de representação simbólica, onde a mera existência de uma burocracia passivamente representada pode melhorar os resultados ao influenciar atitudes e comportamentos dos clientes, independentemente das ações ou resultados burocráticos. Os autores apontam a necessidade de pesquisas futuras, principalmente sobre burocracia representativa e representação simbólica.

A cientista Neumann (2017) analisou, sob a ótica das teorias feministas do Estado, como as práticas rotineiras da burocracia impactam as experiências das mulheres na Nicarágua, América Central. Os resultados apontam que, contrariamente às teorias da burocracia representativa, o aumento de mulheres em cargos oficiais dentro das instituições estatais não melhora o tratamento da maioria das mulheres pela polícia ou pelos promotores. Em vez disso, apenas quando as mulheres têm acesso a formas específicas de capital social seus casos são legitimados pelos atores estatais. As descobertas da autora questionam a eficácia das estratégias legais e burocráticas tradicionais para eliminar a violência contra as mulheres, sugerindo que uma alternativa chave

é fortalecer as capacidades das organizações da sociedade civil que acompanham as mulheres vítimas.

A pesquisadora Song (2018) investigou a validade e relevância da teoria da burocracia representativa na educação secundária da Coreia do Sul. Os resultados sugerem que as alunas têm um desempenho melhor quando são ensinadas por professoras, o que fortalece a validade externa da teoria. No entanto, a ligação entre a representação feminina e o desempenho das alunas desaparece no nível gerencial, o que pode ser explicado pela natureza centralizada do sistema educacional coreano, onde os diretores têm pouca autonomia na gestão das escolas. Além disso, a representação passiva no nível gerencial é bastante fraca nas escolas coreanas, o que também pode reduzir o impacto das diretoras. A Coreia está classificada como o segundo país com menor percentual de diretoras entre os países da OCDE, o que sugere que as burocratas femininas nas escolas coreanas enfrentam um rígido teto de vidro, limitando assim seus papéis representativos e sua influência subsequente sobre os estudantes. A autora destaca a necessidade de considerar seriamente os contextos nacionais e organizacionais ao aplicar e testar a teoria da burocracia representativa.

A pesquisa de Johnston e Houston (2018), desenvolvida por uma mulher e um homem, investigou a teoria da burocracia representativa, explorando se a presença passiva de mulheres em posições de liderança na polícia do Reino Unido resulta em uma representação ativa em prol das mulheres, refletida nas taxas de prisão por violência de sexo/gênero. Contrariando intuitivamente a teoria da burocracia representativa, os autores não encontraram suporte para a hipótese de que a representação passiva conduz necessariamente à representação ativa. Eles sugerem que a estrutura organizacional e a cultura podem mediar esses efeitos. Os processos de socialização dentro da polícia podem levar minorias a abandonar valores que são congruentes com minorias e a se conformar à cultura predominante, o que pode explicar os achados. Uma segunda explicação é que a liderança feminina pode não ter o efeito esperado sobre a representação ativa. Isso reforça pesquisas que indicam que a representação ativa é mais provável ocorrer no nível de interação direta entre os burocratas e os clientes, ao invés dos níveis hierárquicos superiores da organização.

O trabalho de Araújo e Tejedo-Romero (2018), desenvolvido por um homem e uma mulher, analisou a influência das mulheres na transparência organizacional dos municípios da Espanha. Os resultados destacam que a presença de mulheres na vida política local aumenta a transparência da informação e reduz a assimetria informacional nos municípios. Os autores confirmam que a diversidade de sexo/gênero traz para as organizações públicas experiências e valores distintos, influenciando positivamente a governança local. As mulheres tendem a trazer para a gestão municipal valores éticos e morais que são intrínsecos a elas, promovendo uma forma mais responsável e transparente de trabalho.

A pesquisa de Rabovsky e Lee (2018), conduzida por dois homens, examinou as diferenças salariais entre professores assistentes em tempo integral do sexo masculino e feminino, à luz da teoria da burocracia representativa, utilizando dados de 254 universidades públicas e privadas sem fins lucrativos nos Estados Unidos (EUA). Eles testaram a hipótese de que uma maior representação feminina entre professores associados e plenos, assim como em cargos de gestão executiva (incluindo a presidência da universidade), está associada a menores diferenças salariais por sexo/gênero. Os resultados apoiam essa hipótese, embora tenham observado variações significativas nas instituições públicas e privadas. Efeitos relevantes também foram identificados em relação a diversas características institucionais, incluindo fontes de financiamento públicas.

O cientista Zhang (2019) testou a aplicabilidade da teoria da burocracia representativa no setor educacional da China, utilizando dados de uma pesquisa nacional escolar realizada entre 2013 e 2014. Ele destacou que, apesar da ideologia comunista de igualdade de gênero, as mulheres ainda enfrentam sub-representação na sociedade chinesa, perpetuada pela inércia cultural patriarcal que influencia estereótipos de gênero no setor educacional. Os resultados empíricos revelaram que as mulheres burocratas podem transformar a representação passiva em representação ativa no setor educacional chinês. Além disso, a presença de professoras foi associada a melhores desempenhos das alunas em disciplinas como matemática, contradizendo estereótipos de sexo/gênero prevalentes.

As pesquisadoras Hunt e Larra e o pesquisador Kerr investigaram os dados Comissão de Igualdade de Oportunidades de Emprego dos Estados Unidos (EUA) para:

- (2020a) analisar a relação entre segregação ocupacional de sexo/gênero e as missões políticas das agências municipais estadunidenses e constataram uma segregação ocupacional por sexo muito mais acentuada nas funções distributivas e regulatórias do que nas funções redistributivas e uma ampla super-representação feminina em agências redistributivas. No entanto, em comparação com outros tipos de agências, as redistributivas são caracterizadas por salários mais baixos;

- (2020b) examinar a relação entre segregação ocupacional de sexo/gênero e as missões políticas das agências estaduais dos EUA e identificaram segregação ocupacional por sexo nas funções distributivas e regulatórias e encontraram apoio geral para a ideia de erosão dos “muros de vidro” em agências redistributivas;

- (2020c) investigar as disparidades salariais baseadas em sexo/gênero e as “paredes de vidro” nas burocracias estaduais dos EUA e encontraram disparidades salariais em todas as agências, com diferenças mais evidentes em agências distributivas e regulatórias em comparação com as agências redistributivas.

Os resultados dos três estudos de Hunt, Larra e Kerr (2020a, 2020b e 2020c) indicam algum progresso, mas mostram que, em média, as burocracias municipais e estaduais dos EUA ainda estão longe de alcançar a equidade de sexo/gênero.

A pesquisa de Lee e Yu (2020), conduzida por um homem e uma mulher, explorou as características das mulheres que denunciam discriminação baseada em sexo/gênero nos Órgãos de Aplicação da Lei Federal nos Estados Unidos (US Federal Law Enforcement), assim como as políticas organizacionais e culturais que podem encorajar ou desencorajar essas denúncias. Os pesquisadores descobriram que as mulheres que denunciam tendem a ter maior escolaridade, ocupar posições hierárquicas mais altas e ter experiências prévias de discriminação. A implementação de políticas antidiscriminação, treinamentos regulares e o apoio das lideranças são essenciais para criar um ambiente onde as vítimas se sintam seguras para denunciar.

A pesquisadora Yu (2021) comparou agentes do sexo feminino que trabalham nos Escritórios do Inspetor Geral (OIG) e em outras Agências de Aplicação da Lei Federal nos EUA (US Federal Law Enforcement) e descobriu que os Escritórios OIG, com uma maior proporção de mulheres, apresentam condições de trabalho mais favoráveis para agentes femininas, incluindo menos transferências compulsórias e incidentes de assédio sexual, além de maior implementação de políticas familiares. Esses resultados destacam a importância de outras Agências de Aplicação da Lei federal aprenderem com as práticas eficazes dos Escritórios OIG para melhorar as políticas de trabalho.

O estudo de Uttermark *et al.* (2024), conduzido por um pesquisador e três pesquisadoras, investigou a representação de mulheres de cor em cargos de liderança dentro de agências governamentais estaduais nos Estados Unidos (EUA), fazendo uso da interseccionalidade para explorar suas experiências. Os cientistas constataram que, embora haja um aumento na presença de mulheres de cor em cargos de liderança, existem disparidades significativas em comparação com seus colegas. Mulheres de cor percebem níveis desproporcionais de supervisão e têm menos discricionariedade política e comunicação com oficiais eleitos, comparadas a mulheres brancas e homens de cor. Os autores enfatizam a necessidade de abordagens mais inclusivas para promover a igualdade de sexo/gênero e raça dentro das burocracias governamentais.

Em suma, cabe apontar que nas burocracias estatais a participação feminina é uma realidade que varia significativamente entre os países: superior a 60% na Dinamarca e Suécia, cerca de 50% em países como Canadá e França, e abaixo de 50% nos EUA (Heinemann, 2008).

No Brasil, as mulheres representam a maioria da população (51,5%) e do eleitorado (52%), e chefiam 49,1% dos lares (IBGE, 2023). Na administração pública, no conjunto das esferas municipal, estadual e federal, a participação feminina vem aumentando ao longo dos últimos anos, chegando a 59,3% em 2017 (López; Guedes, 2020).

Este crescimento está relacionado à expansão dos empregos públicos nas esferas municipal e estadual. Na esfera federal, onde encontramos carreiras mais estruturadas e com proventos mais elevados, há uma prevalência masculina (Mesquita, 2020). A porcentagem representativa de mulheres em municípios e estados esconde, contudo, a sub-representação em posições de poder e decisão. Isto é, grande parte da elite da administração pública é masculina, o mesmo ocorrendo na esfera federal, onde mulheres são também numericamente sub-representadas.

Como já mencionado, as bases de indexação impõem limites em relação a artigos publicados no Brasil que tratem da temática. Neste sentido, incluímos textos da base Google Scholar, os quais, longe de esgotar o tema, merecem destaque por abordarem pesquisas realizadas no contexto brasileiro, tais como Barroso (1988), Vaz (2013), Firmino e Silva (2015), Belançon (2018), Gitirana e Kreus (2020), Miltersteiner *et al.* (2020), Fernandez e Marques (2024).

A pesquisadora Barroso (1988) analisou a situação das mulheres na administração pública brasileira. O estudo revelou que, embora a expansão do Estado brasileiro, a partir dos anos 1930, tenha tornado a administração pública uma fonte crescente de empregos, inclusive para as mulheres, esta oferta não conseguiu romper com as hierarquias de sexo/gênero e a divisão sexual do trabalho que atravessam a sociedade e se reproduzem tanto nas funções quanto nos símbolos e práticas das instituições. A autora aponta as discriminações e as dificuldades que as mulheres enfrentam, principalmente para atingirem os altos escalões da burocracia estatal.

O artigo de Vaz (2013), conduzido por uma mulher, investigou a presença do “teto de vidro” no setor público brasileiro. A autora conclui que, mesmo com regras mais objetivas de ingresso e promoção, a administração pública não consegue romper com a sub-representação feminina nos altos cargos.

O trabalho de Firmino e Silva (2015), desenvolvido por uma pesquisadora e um pesquisador, explorou a desigualdade de sexo/gênero no serviço público federal, especialmente no Poder Executivo, com foco na distribuição de cargos e nos fatores institucionais e sociais que explicam a sub-representação feminina nos cargos de comando e decisão. O estudo destaca que, **mesmo em instituições reguladas por concursos e regras formais**, há reprodução de desigualdades simbólicas e práticas, e faz uma crítica ao mito da neutralidade do mérito para pensar políticas mais efetivas de equidade de sexo/gênero no serviço público.

O estudo de Belançon (2018), liderado por uma mulher, pesquisou o ativismo institucional de feministas na burocracia estatal brasileira, analisando trajetórias de duas mulheres em cargos públicos não eletivos. A autora aponta que o ativismo institucional questiona fronteiras rígidas entre Estado e sociedade, e que a presença de feministas na burocracia é uma forma legítima e eficaz de ampliar a representação das mulheres, desde que mantida a articulação com os movimentos sociais.

O artigo de Gitirana e Kreus (2020), conduzido por duas mulheres, analisou o perfil das mulheres nomeadas Ministras de Estado no Brasil desde a redemocratização (1985) até 2019. As autoras demonstram que, apesar de avanços pontuais, o **acesso das mulheres aos cargos mais altos do Executivo federal é restrito e desigual**. As mulheres que chegam lá são, em geral, altamente qualificadas e conectadas a estruturas de poder. O estudo demonstra que a **política institucional brasileira ainda opera sob estruturas patriarcais e racistas**, que se refletem na baixa representatividade feminina em espaços centrais do poder.

O trabalho de Miltersteiner *et al.* (2020), desenvolvido por três mulheres e dois homens, examina os desafios enfrentados por mulheres em cargos de liderança na administração pública brasileira, analisando percepções subjetivas e barreiras institucionais como “teto de vidro”, “labirinto de liderança” e “síndrome da abelha rainha”. O estudo revela que, apesar dos avanços no acesso de mulheres a posições de liderança na administração pública, ainda persistem barreiras simbólicas, culturais e organizacionais. O modelo de sucesso permanece fortemente masculinizado, e muitas mulheres, para serem aceitas, adaptam-se a ele, mesmo que isso signifique afastamento de outras mulheres e negação das desigualdades estruturais.

As pesquisadoras Fernandez e Marques (2024) apontam os principais obstáculos simbólicos e materiais para que mulheres ascendam a cargos de liderança na burocracia federal brasileira. Aquelas que chegaram a esses cargos, o fizeram a um alto custo pessoal. O sexismo, a sobrecarga doméstica e a penalização da maternidade permanecem como mecanismos silenciosos de exclusão, que exigem políticas públicas específicas para garantir igualdade efetiva.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo, conduzido através de uma revisão sistemática da literatura, revelou que as mulheres enfrentam uma significativa subordinação dentro do sistema patriarcal vigente, que se manifesta através de ideologias arraigadas, normas legais, tradições, costumes, divisão desigual do trabalho e até mesmo da imposição física, todos fatores que obstaculizam sua participação efetiva nas esferas públicas.

Um aspecto crítico explorado por um conjunto dos textos revisados foi a sub-representação feminina, a segregação ocupacional, e as disparidades na remuneração entre os sexos/gêneros dentro de organizações públicas. Pesquisadores como Barroso (1988), Kerr *et al.* (2002), Reid *et al.* (2004), Sneed (2007), Vaz (2013), Firmino e Silva (2015), Belançon (2018), Rabovsky e Lee (2018), Gitirana e Kreus (2020), Hunt *et al.* (2020a, 2020b, 2020c), Miltersteiner *et al.* (2020) e Fernandez e Marques (2024) analisaram esses fenômenos nas burocracias públicas dos Estados Unidos (EUA) e do Brasil.

Outro conjunto explorou os efeitos da teoria da burocracia representativa em organizações públicas, sugerindo que a representação passiva de gênero pode eventualmente conduzir a uma

representação mais ativa. Essas descobertas foram evidenciadas por Brudney *et al.* (2000), Park (2013), Riccucci e Ryzin (2017), Song (2018), Araújo e Tejedo-Romero (2018), Zhang (2019), Yu (2021) e Uttermark *et al.* (2024), ao pesquisarem as burocracias públicas nos Estados Unidos (EUA), Coréia do Sul, Espanha e China.

Certos estudos identificaram desafios significativos, como a falta de representação ativa de líderes femininas em setores como a burocracia pública de Gana (Adusah-Karikari; Ohemeng, 2014), a polícia do Reino Unido (Johnston; Houston, 2018), bem como a ausência de correlações positivas entre o aumento da presença feminina na burocracia e a melhoria do tratamento dispensado às mulheres dentro de organizações na Nicarágua (Neumann, 2017).

O desenvolvimento de políticas organizacionais e culturais que promovam um ambiente seguro e inclusivo para mulheres, como apontado por Lee e Yu (2020), emergiu como uma necessidade crucial para mitigar a discriminação de sexo/gênero nas burocracias estatais nos Estados Unidos (EUA). Estes autores sublinham a importância de políticas antidiscriminação, treinamentos regulares, e o comprometimento das lideranças na promoção de um ambiente de trabalho mais equânime.

Em se tratando da burocracia pública, os textos revisados mostraram os entraves sociais e institucionais que limitam a representatividade feminina, revelados pela segregação ocupacional, nas carreiras e cargos assumidos, e pelo desequilíbrio numérico entre sexo/gênero.

Complementando esta discussão sobre o conteúdo dos artigos, examinamos também o viés de autoria. Embora a maioria das publicações tenha mulheres como autoras, nossos resultados apontam o potencial de disseminação deste campo do conhecimento para e entre as mulheres na ciência.

Portanto, tanto no campo científico quanto na burocracia pública, indicamos a necessidade de investigação e de políticas públicas que promovam a equidade de sexo/gênero e a inclusão de mais mulheres.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Burocracia e Ordem Democrática: Desafios Contemporâneos e Experiência Brasileira. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea/ Enap, 2018.

ADUSAH-KARIKARI, A.; OHEMENG, F. L. K. Representative bureaucracy in the public service? A critical analysis of the challenges confronting women in the civil service of Ghana. **International Journal of Public Administration**, 37, 568-580, 2014. <http://dx.doi.org/10.1080/01900692.2013.879882>.

ARAÚJO, J. F. F. E.; TEJEDO-ROMERO, F. Does gender equality affect municipal transparency: The case of Spain. **Public Performance and Management Review**, 41(1), 69-99, 2018. <http://dx.doi.org/10.1080/15309576.2017.1362350>.

BARROSO, C. As mulheres nos altos escalões da administração pública no Brasil. Texto publicado na RSP, ano 43, 116(3), jul. /out., 1988. **Revista do Serviço Público**, Brasília, 66 (1) 145-159 jan/mar 2015.

BELANÇON, M. C. A Participação de Feministas na Burocracia Estatal: dinâmicas e efeitos. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 9, n. 1, 2018.

BOBBITT-ZEHER, D. Connecting Gender Stereotypes, Institutional Policies, and Gender Composition of Workplace. **Gender & Society**, 25 (6), 764-786, 2011. <https://doi.org/10.1177/08912432114247>

BRASIL. Ministério das Mulheres. **Relatório Anual Socioeconômico da Mulher**. Brasília: Ministério das Mulheres, 2024.

BRUDNEY, J. L.; HEBERT, F. T.; WRIGHT, D. S. From organizational values to organizational roles: Examining representative bureaucracy in state administration. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 10(3), 491-512, 2000. <http://dx.doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024278>.

BRUSCHINI, C.; LOMBARDI, M. R. A bipolaridade do trabalho feminino no Brasil contemporâneo. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 110, p. 67-104, jul. 2000. <https://doi.org/10.1590/S0100-1574200000200003>. Acesso em: 7 jun. 2025.

CACERES-RODRIGUEZ, R. The glass ceiling revisited: Moving beyond discrimination in the study of gender in public organizations. **Administration & Society**, 45(6), 674-709, 2013. <http://dx.doi.org/10.1177/0095399711429104>.

CARVALHO NETO, A. M.; TANURE, B.; ANDRADE, J. Executivas: Carreira, maternidade, amores e preconceito. **RAE Eletrônica**, v. 9, n. 1, 2010. <https://doi.org/10.1590/S1676-56482010000100004>. Acesso em: 7 jun. 2025.

DOLAN, J. The Senior Executive Service: Gender, attitudes, and representative bureaucracy. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 2000. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024279>.

FYFE, A.; COATE, K.; CURRY, S.; LAWSON, S.; MOXHAM, N.; RØSTVIK, C. M. **Untangling academic publishing: A history of the relationship between commercial interests, academic prestige and the circulation of research**. University of St Andrews, 2017. <https://www.st-andrews.ac.uk/~ifpuap/UntanglingAcademicPublishing.pdf>.

FEDERICI, Silvia. **Calibã e a bruxa: mulheres, corpo e acumulação primitiva**. São Paulo: Elefante, 2017.

FEDERICI, S. **O ponto zero da revolução: trabalho doméstico, reprodução e lutas feministas**. São Paulo: Elefante, 2019.

FERNANDEZ, M.; MARQUES, A. Liderança de Mulheres na Burocracia Federal: Dificuldades e Desafios Para Ascensão. **Rev. Campo de Públcas: conexões e experiências**, Belo Horizonte, v. 3, n. 1, p. 57-83, jan./jun. 2024. Disponível em: <https://revista.fjp.mg.gov.br/index.php/campo-de-publicas/article/view/75>. Acesso em: 11 jun. 2025.

FIRMINO, C. R.; SILVA, F. H. E. Desigualdades de gênero no serviço público do Poder Executivo federal. In: FREIRE, A.; PALOTTI, P. (Org.). **Servidores públicos federais: novos olhares e perspectivas**. Brasília: Enap, 2015.

GITIRANA, J. H. S.; KREUZ, L. R. C. Ministras de Estado: uma análise prosopográfica das mulheres nos cargos máximos da República de 1985 a 2019. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 43, p. 245-266, ago. 2020. DOI: <https://doi.org/10.22456/0104-6594.94386>.

GROENEVELD, S.; VAN DE WALLE, S. A contingency approach to representative bureaucracy: Power, equal opportunities and diversity. **International Review of Administrative Sciences**, 76(2), 239–258, 2010. <http://dx.doi.org/10.1177/0020852309365670>.

HEINEMANN, S. Women's employment and part-time employment in the public service. In H. Derlien; B. G. Peters (Eds.), **The state at work**, Volume 2, 2008, Comparative Public Service Systems. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar. <http://dx.doi.org/10.4337/9781848444935.00011>.

HIRATA, H.; KERGOAT, D. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. **Cadernos de Pesquisa**, v. 37, n. 132, p. 595-609, set/dez 2007. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742007000300005>. Acesso em: 9 jun. 2025.

HUNT, J.; RUCKER, L.; KERR, B. Two tales of cities: Revisiting sex-based occupational segregation in U.S. municipal bureaucracies, 1991-2015. **Public Personnel Management**, 49(2), 171-192, 2020. <http://dx.doi.org/10.1177/0091026019854467>.

HUNT, J.; RUCKER, L.; KERR, B. Reconsidering sex-based occupational segregation and agency missions: An analysis of U.S. state bureaucracies (1987-2015) using two different thresholds. **Administration and Society**, 52(3), 431-465, 2020. <http://dx.doi.org/10.1177/0095399719836741>.

HUNT, J.; RUCKER, L.; KERR, B. You've come a long way, baby, but you still have a long way to go: Gender-based pay inequality in U.S. state bureaucracies, 1995-2015. **Public Personnel Management**, 49(4), 571-589, 2020. <http://dx.doi.org/10.1177/0091026019886332>.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2022: população e domicílios**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

JOHNSTON, K.; HOUSTON, J. Representative bureaucracy: Does female police leadership affect gender-based violence arrests? **International Review of Administrative Sciences**, 84(1), 3-20, 2018. <http://dx.doi.org/10.1177/0020852315619222>.

KAUCHAKJE, S.; ROSA, M. A. **Produção do Conhecimento:** a prática da revisão sistemática da literatura. Curitiba: Universidade Tuiuti do Paraná, 2020.

KEISER, L. R.; WILKINS, V. M.; MEIER, K. J.; HOLLAND, C. A. Lipstick and logarithms: Gender, institutional context, and representative bureaucracy. **American Political Science Review**, 96(3), 553-564, 2002. <http://dx.doi.org/10.1017/S0003055402000321>.

KERR, B.; MILLER, W.; REID, M. Sex-based occupational segregation in U.S. state bureaucracies, 1987-97. **Public Administration Review**, 62(4), 412-423. 2002. <http://dx.doi.org/10.1111/0033-3352.00195>.

KINGSLEY, J. D. **Representative bureaucracy: An interpretation of the British Civil Service**. Yellow Springs: The Antioch Press, 1944. <https://doi.org/10.2307/2144534>.

LARIVIÈRE, V.; NI, C.; GINGRAS, Y.; CRONIN, B.; SUGIMOTO, C. R. Bibliometrics: Global gender disparities in science. **Nature**, 504(7479), 211–213, 2013. <https://doi.org/10.1038/504211a>.

LEE, D.; YU, H. Breaking the code of silence: Who are the women reporting sex-based discrimination in federal regulatory agencies? **Policing**, 43(4), 575-589, 2020. <https://doi.org/10.1108/PIJPSM-01-2020-0008>.

LOPEZ, F. G; GUEDES, E. P. **Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986-2017)**. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para discussão, n. 2579). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10169/2/td_2579_sumex.pdf. Acesso em: 16 jun. 2025.

MASTRACCI, S.; BOWMAN, L. Public agencies, gendered organizations: The future of gender studies in public management. **Public Management Review**, 17(6), 857-875, 2015. <http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2013.867067>.

MEIER, K. J. Representative bureaucracy: An empirical analysis. **The American Political Science Review**, 69(2), 526-542, 1975. <https://doi.org/10.2307/1959084>.

MESQUITA, C. S. **Desigualdade de gênero na remuneração persiste na burocracia federal brasileira**. Brasília, 11 mar. 2020. Artigo publicado no site Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Disponível em: <http://anesp.org.br/todas-as-noticias/2020/3/11/desigualdade-de-gnero-na-remunerao-persiste-na-burocracia-federal-brasileira>. Acesso em: 6 jun. 2024.

MILTERSTEINER, R. K.; OLIVEIRA, F. B.; HRYNIEWICZ, L. G. C.; SANT'ANNA, A. S.; MOURA, L. C. Liderança feminina: percepções, reflexões e desafios na administração pública. **Cadernos EBAPE**. BR, v. 18, n. 2, Rio de Janeiro, abr./jun. 2020. <https://doi.org/10.1590/1679-395120190176>. Acesso em: 20 jun. 2025.

MONTERO, R. **Histórias de Mulheres**. Rio de Janeiro: Agir, 2008.

MOSHER, F. **Democracy and the public service**. New York: Oxford University Press, 1968.

NEUMANN, P. When laws are not enough: Violence against women and bureaucratic practice in Nicaragua. **Social Forces**, 95(3), 1105-1125, 2017. <https://doi.org/10.1093/sf/sow082>.

PARK, S. Does gender matter? The effect of gender representation of public bureaucracy on governmental performance. **American Review of Public Administration**, 43(2), 221-242, 2013. <http://dx.doi.org/10.1177/0275074012439933>.

PERES, C. C. **Mulheres invisíveis**: o viés dos dados em um mundo projetado para homens. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2022.

POSNER, B. Z.; SCHMIDT, W. H. An updated look at the values and expectations of federal executives. **Public Administration Review**, 54(1), 20-24, 1994. <https://doi.org/10.2307/976493>.

RABOVSKY, T.; LEE, H. Exploring the antecedents of the gender pay gap in U.S. higher education. **Public Administration Review**, 78(3), May/June, 2018. <https://doi.org/10.1111/puar.12827>.

REID, M.; MILLER, W.; KERR, B. Sex-based glass ceilings in U.S. state-level bureaucracies, 1987-1997. **Administration and Society**, 36(4), 377-405, 2004. <https://doi.org/10.1177/0095399704266747>.

RICCUCCI, N. M.; RYZIN, G. G. V. Representative bureaucracy: A lever to enhance social equity, coproduction, and democracy. **Public Administration Review**, 77(1), 21-30, 2017. <https://doi.org/10.1111/puar.12649>.

SANTOS, E. V.; KAUCHAKJE, S. **Mulheres na Burocracia Estatal: uma Breve Revisão sobre Representatividade no Setor Público.** In: VII Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade (anais). Florianópolis, 2024. Disponível em: <https://doity.com.br/anais/viisedres/trabalho/356894>. Acesso em: 10 jun 2025.

SNEED, B. G. Glass walls in state bureaucracies: Examining the difference departmental function can make. **Public Administration Review**, 67(5), 880-891, 2007. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00775.x>.

SONG, M. Gender representation and student performance: Representative bureaucracy goes to Korea. **American Review of Public Administration**, 48(4), 346-358, 2018. <https://doi.org/10.1177/0275074016676888>.

UTTERMARK, M. J.; DULA, L. A.; BOVÉ, F; SCOTT, K. Contact and control: Engagement and influence among women of color state agency heads. **Public Administration Review**, 84(2), 308-322, 2024. <https://doi.org/10.1111/puar.13689>.

VAZ, D. V. **O teto de vidro nas organizações públicas: evidências para o Brasil. Economia e Sociedade**, Campinas, v. 49, n. 3, p. 765-790, dez. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-06182013000300007>. Acesso em: 27 jun. 2024.

YU, H. Does Agency Type Matter for Female Federal Agents? Exploring the Offices of Inspectors General. **Public Personnel Management**, 50(1), 3-24, 2021. <http://dx.doi.org/10.1177/0091026019900522>.

WANG, Y. Does symbolic representation matter? A meta-analysis of the passive-symbolic representation link. **Public Administration**, 22(1), 1-22, 2024. <http://dx.doi.org/10.1111/padm.12999>.

WEBER, M. **Ciência e política: duas vocações**. São Paulo: Cultrix, 1990.

ZHANG, Y. Representative Bureaucracy, Gender Congruence, and Student Performance in China. **International Public Management Journal**, 22(2), 321-342, 2019. <http://dx.doi.org/10.1080/10967494.2018.1428702>.

Elisa Volker dos Santos

 <https://orcid.org/0009-0001-9847-3484>

Doutoranda e Mestra em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental pela Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Servidora Pública Federal na Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.
elisavolker@gmail.com

Samira Kauchakje

 <https://orcid.org/0000-0001-5325-9970>

Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR). Professora do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental (PPGPLAN), e do Programa de Pós-Graduação em História (PPGH), na área de Ciência Política, da Universidade do Estado de Santa Catarina. Membro do Laboratório de Pesquisa em Ciência da Política (CIdaPOL).
s.kauchakje@udesc.br

DA SALA DE AULA AO MINISTÉRIO: AS LACUNAS DE REPRESENTAÇÃO DE GÊNERO NO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO¹

**Andréa Martini Pineda
Gabriela Thomazinho**

Fundação Getulio Vargas (FGV), São Paulo – SP, Brasil

Este artigo se ancora na literatura de burocracia representativa e na perspectiva da representação da filósofa Nancy Fraser para questionar a ausência de gestoras mulheres nos cargos mais altos de gestão na área de educação. A partir de um estudo qualitativo baseado na interpretação de dados secundários, analisamos como a parcela de mulheres decai quando comparamos a parcela de diretoras com a de gestoras nas redes municipais, estaduais e federal. A pergunta que buscamos responder é: por que uma categoria tão expressivamente feminina na base não se vê representada nas esferas centrais de tomada de decisão? Por que à medida que vai subindo de nível federativo (município - estados - União), diminui a porcentagem de mulheres na gestão? Foi possível observar que as profissionais das carreiras da área da educação enfrentam os mesmos desafios de gênero (visíveis e invisíveis) presentes em outras áreas, somados a conceitos machistas seculares que permeiam a docência, ainda muito presentes no imaginário coletivo.

Palavras-chave: gênero; educação; representação; burocracia representativa; liderança.

¹ As autoras agradecem o financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (processos 2013/07616-7, 2020/15430-4 e 2025/06737-2).

DEL AULA AL MINISTERIO: BRECHAS DE REPRESENTACIÓN DE GÉNERO EN EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Este artículo se basa en la literatura sobre burocracia representativa y la perspectiva de representación de la filósofa Nancy Fraser para cuestionar la ausencia de mujeres directivas en los más altos cargos directivos del área educativa. A partir de un estudio cualitativo basado en la interpretación de datos secundarios, analizamos cómo disminuye la proporción de mujeres cuando comparamos la proporción de directores con la de gerentes en redes municipales, estatales y federales. La pregunta que buscamos responder es ¿por qué una categoría que es tan expresivamente femenina en la base no está representada en las esferas centrales de la toma de decisiones? ¿Por qué el porcentaje de mujeres en puestos directivos disminuye a medida que aumenta el nivel federativo (municipio - estados - Unión)? Se pudo observar que los profesionales de carreras en el campo de la educación enfrentan los mismos desafíos de género (visibles e invisibles) presentes en otras áreas, sumado a los conceptos seculares sexistas que permean la enseñanza, aún muy presentes en el imaginario colectivo.

Palabras clave: género; educación; representación; burocracia representativa; liderazgo.

FROM THE CLASSROOM TO THE MINISTRY: GENDER REPRESENTATION GAPS IN THE MINISTRY OF EDUCATION

This article is based on the literature on representative bureaucracy and the representation perspective of philosopher Nancy Fraser to question the absence of female managers in the highest management positions in education. Using a qualitative study based on the interpretation of secondary data, we analyzed how the share of women declines when we compare the share of directors with that of managers in municipal, state and federal networks. The question we seek to answer is why a category that is so expressively feminine at the base is not represented in the central spheres of decision-making? Why does the percentage of women in management decrease as the federative level (municipality - states - Union) increases? It was possible to observe that professionals in careers in the field of education face the same gender challenges (visible and invisible) present in other areas, added to the secular sexist concepts that permeate teaching, still very present in the collective imagination.

Keywords: gender; education; representation; representative bureaucracy; leadership.

1. INTRODUÇÃO

A questão da sub-representação das mulheres nos níveis hierárquicos mais altos na maioria das profissões é um fenômeno amplamente estudado na literatura de administração pública e de estudos organizacionais. Já se passaram quase 40 anos desde que a metáfora do “teto de vidro” foi popularizada pelo Wall Street Journal², sugerindo que as mulheres enfrentam barreiras invisíveis, mas reais, que impedem sua ascensão a cargos de liderança. Alice Eagly e Linda Carli (2007) vão além ao argumentar que as mulheres enfrentam um percurso complexo e cheio de obstáculos ao longo de suas carreiras, em vez de uma única barreira [teto de vidro]. Tratam-se de barreiras estruturais, culturais e organizacionais, além de fatores individuais e sociais, como: preconceitos de gênero, estereótipos e uma cultura organizacional que favorece os homens (Santos, 2004).

Centrando-se nas teorias da administração pública, ainda na primeira metade do século passado foi cunhado o conceito de burocracia representativa, a partir da necessidade de promover acesso à burocracia do serviço público britânico por membros da classe trabalhadora (Kingsley, 1944). Este conceito foi trasladado para os EUA nas décadas de 1970 e 1980, em análises de gênero e raça (Meier *et al.*, 1999) e ampliado para o entendimento mais recente de que a representação de grupos específicos na burocracia pode ser benéfico para a comunidade como um todo (Costa *et al.*, 2016).

As evidências sobre as vantagens de se construir uma burocracia representativa são cada vez mais robustas e abrangem uma série de dimensões da administração pública. As mais recorrentes dão conta de que ter as minorias sociais representadas no corpo burocrático agrega qualidade às políticas públicas, tornando-as menos enviesadas e mais responsivas às demandas de cidadãos e cidadãs. Além disso, no campo simbólico, uma burocracia representativa afeta a percepção do público sobre o governo e o motiva a cooperar para obter melhores resultados (Alves, 2022).

Neste estudo, estabelecemos um diálogo entre a representação ativa - um desdobramento da teoria da burocracia representativa - e a lente teórica feminista da tridimensionalidade, na perspectiva de Nancy Fraser, sob o argumento de que “não há redistribuição nem reconhecimento sem representação” (2008b, p. 91).

Quanto às questões de gênero na educação - foco deste estudo - historicamente, a docência é ocupada por mulheres no Brasil e em outras partes do mundo. Especialmente desde a expansão do direito à escola para mulheres, entre o final do século 19 e início do século 20, a docência se tornou praticamente a única carreira - além da enfermagem - em que as mulheres de classe média puderam ter o direito de exercer um trabalho digno e conseguir uma inserção no mercado

² HYMOWITZ, C.; SCHELLHARDT, T. D. The corporate woman (A Special Report): The glass ceiling: Why women can't seem to break the invisible barrier that blocks them from the top jobs. *The Wall Street Journal*, 24 March, 1986.

de trabalho e no espaço público, saindo do lar onde se esperava que fossem esposas devotadas e mães extremosas (Almeida, 1998). A aceitação do magistério se deve aos “atributos de missão e vocação”, muito alinhados à perspectiva da mulher nas sociedades - cuidadora, dedicada - e visto como a continuidade daquilo que já era realizado no lar.

A própria escolarização de nível médio da mulher se deu pela expansão dos cursos de formação para o magistério, permeados pela representação do ofício docente como prorrogação das atividades maternas e pela naturalização da escolha feminina pela educação. Forte determinante da entrada da mulher no mercado de trabalho, a carreira do magistério expandiu-se por meio de um padrão altamente segmentado do ponto de vista do gênero, seja em relação a outras carreiras, seja com respeito à própria carreira docente, a qual durante muitas décadas reservou aos homens as funções de mando nos sistemas educativos (direção e supervisão), enquanto as mulheres ficaram restritas às salas de aula (Gatti; Barreto, 2009, p. 162).

Segundo dados do Censo Escolar de 2023, as mulheres também são maioria na gestão das escolas de educação básica (80,7%), mas estão menos representadas na esfera política: apesar de 72% das dirigentes municipais de educação serem mulheres (CAEd; UNDIME, 2021)³, segundo levantamento realizado pelas autoras⁴, apenas 12 das 27 secretarias estaduais de educação são dirigidas por mulheres. Na instância federal é ainda mais raro: em 94 anos de existência do Ministério da Educação, o país teve apenas uma Ministra (Gois, 2018). Diante deste cenário, este estudo qualitativo procurou investigar a partir da análise de dados secundários por que uma categoria tão expressivamente feminina na base não se vê representada nas esferas centrais de tomada de decisão.

2. REVISÃO DA LITERATURA

A teoria da burocracia representativa parte da ideia central de que a burocracia deve refletir a diversidade da sociedade (Kingsley, 1944) para que possa atuar de maneira mais eficaz e equitativa (Meier *et al.*, 1999). Formulada inicialmente a partir de um olhar classista, o conceito de burocracia representativa deu lugar a uma outra perspectiva: a questão demográfica racial e a questão de gênero (Dolan; Rosenbloom, 2003; Krislov, 1974). Uma das mais influentes contribuições nesse sentido foi a distinção entre representação passiva - que refere-se à composição demográfica da burocracia - e representação ativa - que refere-se ao comportamento dos burocratas em responder às necessidades e interesses dos grupos que representam (Mosher, 1968). Sowa e Selden (2003) exploraram como uma maior representação passiva pode levar a uma maior representação ativa,

³ Na edição 2021, cerca de 50% do total de 5.569 municípios brasileiros participou da Pesquisa: 2.806 dirigentes municipais responderam ao questionário.

⁴ Levantamento realizado pelas autoras a partir da relação de secretários (as) disponível no site do Conselho Nacional de Secretários de Educação: <https://www.consed.org.br/secretarios>. Dados coletados em 10/04/2024.

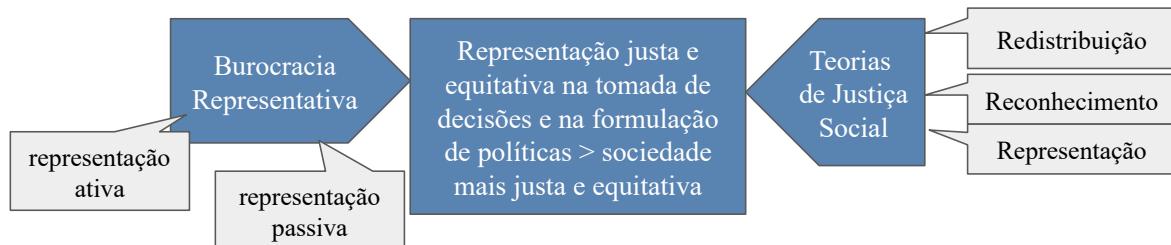
resultando em políticas mais equitativas e inclusivas. Quanto maior a percepção e saliência da identidade do/da burocrata como pertencente a um grupo social minorizado, maior a chance de os interesses da coletividade de seu grupo serem inseridos na agenda pública (Alves, 2023).

A representação, passiva e ativa, de mulheres na média e alta burocracia do poder executivo federal influencia e molda a vida das mulheres em uma sociedade. Refutando o mito da neutralidade burocrática, trazemos a importância do compromisso com o combate com as desigualdades de gênero e raça na atuação das mulheres com médio e alto grau de discricionariedade e poder de decisão sobre orçamento e alocação de recursos e na sua atuação para mudança de comportamento na gestão e nos procedimentos para elaboração, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas (Alves, 2023, p. 13).

Apesar de um debate central à administração pública especialmente em países desiguais, a literatura sobre burocracia representativa ainda é escassa no Brasil, e pouco dialoga com as teorias de justiça social. Partindo da premissa que ambas estão ancoradas na importância de uma representação justa e equitativa na tomada de decisões e na formulação de políticas, este artigo estabelece uma relação teórica entre ideia de representação ativa na teoria da burocracia representativa e a perspectiva tridimensional proposta pela filósofa política Nancy Fraser (2008a).

A representação ativa pode ser vista como um meio de operacionalizar as dimensões de justiça política e cultural propostas por Fraser. Através dessa lente teórica, uma burocracia que pratica representação ativa ajuda a criar um sistema mais justo e equitativo, alinhado com a visão tridimensional de justiça proposta por Nancy Fraser.

Figura 1 – Enquadramento teórico



Fonte: elaboração própria.

Fraser (Fraser, 2006, 2008b, 2008a; Fraser; Honneth, 2006) propõe que os debates contemporâneos sobre justiça não podem abranger somente questões substanciais de primeira ordem (relativas a desigualdade econômica e respeito à diferença), e sim devem incorporar a dimensão política da representação/pertencimento social, formulando assim uma perspectiva tridimensional da justiça social, sendo:

- 1^a. Perspectiva: Redistribuição - focada na justiça econômica e na distribuição equitativa de recursos;

2ª. Perspectiva: Reconhecimento - focada na justiça cultural e na valorização das identidades e diferenças culturais;

3ª. Perspectiva: Representação - focada na justiça política e na inclusão equitativa de todos os grupos na tomada de decisões políticas.

De acordo com a filósofa, uma orientação política que considere esta tridimensionalidade promove, não apenas a justiça social, mas também a formulação e implementação de políticas públicas mais sensíveis e eficazes, uma vez que diferentes perspectivas e experiências são consideradas. Diferentemente das visões de Charles Taylor (1995) e Axel Honneth (2003), para Fraser (2008a) a injustiça não está em não reconhecer a identidade – geralmente chamadas de identidades minoritárias e estão historicamente subjugadas ao *status quo* –, mas em não as colocar em igualdade com outras identidades no espaço público. Desta forma, ambas as teorias dialogam na necessidade de a burocracia refletir a diversidade - étnicas, raciais, de gênero, orientação sexual, religiosa etc. – da população (representação passiva), e que ao atuarem de forma deliberada para garantir que as políticas públicas atendam às necessidades e preocupações de “seus grupos” (representação ativa), promovem maior equidade e inclusão.

No contexto da educação, a falta de representatividade de mulheres nas posições centrais de decisão é ainda mais grave, por ser uma carreira em que a maioria das profissionais são mulheres. Ao se debruçar sobre estas “profissões predominantemente femininas”, a literatura recente dos estudos de gênero e trabalho forjaram os conceitos de “feminização” e “feminilização”, tanto do ponto de vista quantitativo quanto qualitativo (Lázaro, 2022; Tambara, 1998; Werle, 2005).

Feminilização: refere-se ao aumento do peso relativo do sexo feminino na composição de uma profissão ou ocupação; sua mensuração e análise realizam-se por meio de dados estatísticos e um significado qualitativo que denominaremos feminização que alude às transformações de significado e valor social de uma profissão ou ocupação, originadas a partir da feminilização ou aumento quantitativo e vinculadas à concepção de gênero predominante em uma época (Yannoulas, 2011, p. 271).

Neste estudo, nos interessa a perspectiva política dos conceitos, que problematizam a perda de prestígio social e a baixa qualificação de determinada ocupação/ofício à medida que aumenta a presença feminina, o que justifica remuneração mais baixa (Yannoulas, 2013).

Mulheres na liderança

No campo de estudo das teorias organizacionais, diferentes conceitos procuram descrever as manifestações da segregação de gênero no mercado de trabalho: ainda em 1977, Rosabeth Moss Kanter já argumentava que as mulheres são frequentemente canalizadas para papéis que reforçam estereótipos de gênero e que não são vistos como funções de liderança ou de alta gestão.

Sua ‘Teoria do Asseguramento de Papéis de Gênero’ dialoga com conceitos e teorias subsequentes, como a ideia de “feminilização”(Yannoulas, 2011), por exemplo.

A segregação hierárquica (ou vertical), conhecida na literatura como “teto de vidro”, descreve o fenômeno que caracteriza-se pela menor velocidade com que as mulheres ascendem na carreira, o que resulta em sua sub-representação nos cargos de comando das organizações e, consequentemente, nas altas esferas do poder, do prestígio e das remunerações (Cotter *et al.*, 2001). Nas carreiras do magistério no Brasil os homens chegavam mais cedo aos cargos diretivos na rede pública, seja no que se referia à idade, seja com relação ao tempo de experiência na docência (Souza, 2006).

Mais recentemente, Eagly e Carli (2007) argumentaram que o labirinto é uma representação mais adequada do que o ‘teto de vidro’ para as complexas questões enfrentadas pelas mulheres em suas tentativas de ascender a posições de liderança, retomando o conceito de ‘labirinto de liderança’ formulado por Klenke (1997)⁵ duas décadas antes. Assim, historicamente a ocupação feminina de cargos de chefia ou estratégicos nas organizações enfrenta diversos obstáculos, nem sempre explicitados, como, por exemplo (Bruckmüller *et al.*, 2013; Freitas, 2017; Kanter, 1977; Thomas *et al.*, 2023):

- não aceitação do comando feminino pelo homem;
- desconfiança das competências para a função;
- preconceito latente que faz com que elas recebam menos suporte nas atividades;
- “síndrome da impostora” imposta pelas próprias mulheres;
- falta de reconhecimento;
- sobrecarga de trabalho;
- sobrecarga de obrigações familiares e domésticas, consideradas pelo senso comum exclusivamente de responsabilidade quase exclusiva das mulheres, que constituem um terceiro turno de jornada de trabalho.

Somado a isso, existe a barreira imposta por determinadas áreas de atuação: em 2022, profissões ligadas ao cuidado - em particular nas áreas de Educação (69,4%) e Saúde humana e serviços sociais (70,0 %) - eram as principais atividades econômicas em que havia mais mulheres do que homens em cargos de liderança (IBGE, 2024).

⁵KLENKE, K. Women in the leadership and information labyrinth: Looking for the thread of Ariadne. **A Leadership Journal: Women in Leadership–Sharing the Vision**, 1(2), 57–70, 1997.

No contexto latino-americano, a literatura destaca ainda como principal barreira cultural o forte machismo predominante na região (Office; Activities, 2017; Freitas, 2017). Entre as inúmeras barreiras [visíveis e invisíveis] que impedem o crescimento profissional das mulheres, neste estudo nos concentrarmos no comprometimento que a escassez de representatividade feminina em posições de liderança no ministério da educação acarreta às demais carreiras no campo da educação.

Mulheres na gestão pública

O tema da representação de mulheres no Poder Público tem mobilizado esforços de pesquisa nos tempos recentes, tanto aqueles com foco na política institucional eletiva — estes mais numerosos —, quanto aqueles nos cargos de liderança e/ou no primeiro escalão do Executivo. Quando analisamos as diferentes esferas de governo, vemos uma escassez de dados dos níveis estaduais e municipais, posto que a administração pública federal, ainda que com desafios, conta com maior transparência na disponibilização de dados do funcionalismo público [...]. De toda forma, todas as pesquisas indicam a sub-representação feminina nas diferentes instâncias e cargos, refletindo as desigualdades históricas e estruturais que atravessam a realidade brasileira, penalizando as mulheres e, em especial, as mulheres negras (I.Alziras, 2024, p.05).

Cargos de gestão e de participação no espaço público são lugares em que os homens foram historicamente ensinados a estar, e as mulheres não. No Brasil, a presença de mulheres ainda é inferior à metade das posições disponíveis em qualquer nível dos cargos públicos de liderança (Diniz *et al.*, 2024). Ainda assim, se observados de forma desagregada por nível, vemos que a representatividade de mulheres não apenas reduz-se à medida que se avança na hierarquia, mas também na distribuição entre as áreas de atuação governamental, sendo que as mulheres estão mais presentes na área social (Diniz *et al.*, 2024). Publicado recentemente, o Censo das Secretárias (I. Alziras, 2024) evidenciou que, quando alçadas aos cargos de primeiro escalão nos estados, as mulheres ocupam predominantemente as pastas sociais (53%), seguidas das pastas de infraestrutura (22%), órgãos centrais (18%) e pastas econômicas (15%). Nas capitais, a maior presença das mulheres se repete nas pastas sociais (44%) e segue com as pastas econômicas (30%), de infraestrutura (18%) e órgãos centrais (18%).

Apesar de as pastas sociais agruparem secretarias de grande visibilidade e orçamento, tais como Assistência Social, Saúde e Educação, o fato de serem espaços com maior presença de mulheres, quando comparadas aos demais agrupamentos, pode indicar um fenômeno nomeado de “segregação horizontal”, ou seja, quando as mulheres tendem a estar super-representadas em agências associadas a serviços sociais, como educação ou cuidado, que estão mais diretamente relacionadas aos estereótipos de gênero e de habilidades e interesses socialmente reconhecidos como femininos, conforme aponta

o estudo realizado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). (I. Alziras, 2024, p.11).

Nas últimas décadas, há evidências empíricas em diferentes campos do conhecimento indicando uma correlação positiva entre mais mulheres em cargos de decisão pública e maior crescimento econômico, igualdade de gênero e maior investimento em áreas sociais e proteção ambiental (BID, 2022). No mesmo sentido, França & Nascimento argumentam que a participação equitativa de mulheres em posições de liderança no setor público contribui para (2023, p. 03):

- I) aumentar os investimentos em bens públicos, especialmente nas áreas de saúde e educação;
- II) diminuição da lacuna de gênero na educação;
- III) melhor desempenho econômico;
- IV) aumento das taxas de registro de votos entre adolescentes;
- V) redução da corrupção e do clientelismo nos postos do poder executivo municipal;
- VI) aspirações mais elevadas em termos educacionais e de carreira de mulheres e meninas.

Somado a isso, assumir uma posição no secretariado de governos subnacionais é resultado de indicações feitas pelas chapas vencedoras nas eleições, sendo a principal responsabilidade desses cargos a formulação e implementação de políticas públicas em diversas áreas e agendas, que afetam diretamente a vida da população. Justamente por isso, o exercício dessa função, além de concentrar poder e acesso a informações privilegiadas, proporciona ampla visibilidade pública e favorece o acúmulo de capital político, por meio da expansão de redes de relacionamento com diferentes setores da sociedade. (I. Alziras, 2024): uma grande oportunidade de visibilidade a quem lidera uma Secretaria.

Quanto mais novo o público atendido, mais mulheres e menor remuneração

No caso da educação, ao analisar diferenças entre mulheres e homens na ocupação da carreira docente, Monteiro e Altmann (2021) verificaram duas formas de hierarquização na carreira docente, que coincidem com a maior presença de homens nos locais mais valorizados socialmente e/ou melhor remunerados: a primeira hierarquia ocorre entre funções de docentes e especialistas, enquanto a segunda se dá entre as diferentes etapas da educação.

As mulheres ousaram estudar e ingressar no campo profissional como professoras primárias, e ocuparam o campo da educação, se profissionalizando cada vez mais: das 8.987.120 matrículas no ensino superior, 58,1% (5.249.275) são mulheres. Quando se observa especificamente as

licenciaturas, 72,5% das matrículas são de mulheres (Inep/MEC, 2022). Porém, além de ser uma categoria mal remunerada, que recebe menos do que trabalhadores (as) de outra área com a mesma formação, as educadoras ainda ganham, em média, 12% a menos que seus colegas homens, dependendo do nível de ensino e da região do país (Inep/MEC, 2023). Tudo isso torna a educação um campo de lutas e reivindicações para as mulheres, ao contrário do que sempre se quis fazer acreditar (Almeida, 1998).

Embora pareçam contraditórios, os dados sobre a participação das mulheres no mundo da educação e do trabalho podem ter uma interpretação a partir das teorias críticas de gênero. Nas sociedades ocidentais, a distinção entre o mundo público e o mundo privado recobre atribuições supostamente “naturais” da divisão entre homens e mulheres. Cabe aos homens, tradicionalmente, o mundo público, espaço de embates e disputas, enquanto às mulheres está destinado o mundo privado e doméstico. Assim, a educação foi um caminho socialmente validado para o ingresso das mulheres no mercado de trabalho por se entender que ali as atividades se assemelhavam àquelas que estavam delegadas a elas: o cuidado com o outro no espaço reservado. A inserção das mulheres no próprio mercado educacional é também fruto dessas distinções (Lázaro, 2022).

Tal qual a participação de mulheres em cargos de liderança nos governos, a pirâmide se repete nas etapas de ensino: quanto mais jovem a clientela, mais feminina a força de trabalho. Segundo dados do último Censo Escolar (Inep/MEC, 2024), dos 2,4 milhões de docentes, 79,5% são mulheres. No entanto, apesar da predominância das mulheres em toda Educação Básica, a distribuição das profissionais ao longo das etapas de ensino tem uma dimensão piramidal: à medida que progredem as etapas de ensino, diminui a proporção de mulheres na docência e cresce a de homens. Na educação infantil, onde se inicia a trajetória escolar regular, elas são praticamente a totalidade de quem educa: 97,2% nas creches e 94,2%, na pré-escola, assim como em todos os países da OCDE [com dados disponíveis], em que 96% dos professores pré-primários são mulheres (OECD, 2023). No ensino fundamental (1º ao 9º ano), as mulheres são 77,5% dos 1,4 milhão de docentes, sendo 87,7% delas nos anos iniciais e 66,2% nos anos finais. Já no Ensino Médio, a distribuição entre docentes homens (223.012) e mulheres (315.769) fica mais equilibrada: 58,6% e 41,4%, respectivamente. Isso se explica [1] pelas melhores remunerações se concentrarem nas últimas etapas da escolarização (Tambara, 1998), [2] pela faixa etária [maior] dos estudantes que extrapola o perfil dos cuidados maternos e [3] “o tecnicismo dos componentes curriculares que, em tese, desprovidos de carga emocional, ganham os contornos da racionalidade a que o homem precisa dar corpo: nesse período, a figura da ‘tia’ desaparece, dando vida ao ‘professor’” (Freitas, 2017, p. 04).

Um dos fatores atribuídos à “feminilização” do magistério, especialmente a prática docente no ensino primário, é a instalação da ‘escola normal’, quando se iniciou o processo de

profissionalização do magistério e, concomitantemente, um processo de reserva de mercado desta atividade para as mulheres (Tambara, 1998), ‘assemelhando’ a docência com trabalho doméstico, dependência, fragilidade (Werle, 2005) e vocação (Freitas, 2017; Gatti; Barreto, 2009). No final do século 19 o processo de feminização da profissão de professor no Brasil, relacionando-o ao desprestígio do magistério, à sua baixa remuneração e qualificação, e ao fato de acolher moças originárias de camadas pobres da população (Werle, 2005). Ao invés de se constituir um meio para o reconhecimento da importância do papel social da mulher, a feminização do ensino é vista como um dos fatores que contribuiu para a degradação do estatuto socioprofissional dos professores (Couto; Pereira, 2011).

Com este imaginário social dominante não se tornou difícil para o estado desobrigar-se de proporcionar remuneração condigna para o magistério, que, em termos reais, era visto como uma complementação do orçamento doméstico, ou uma ocupação para quem não tinha o que fazer. Mormente em relação ao professor, passou-se a reforçar a ideia de que este somente optava pelo magistério em função de não conseguir emprego em outra atividade mais digna. Assim, este profissional passou a carregar o estigma de alguém que exercesse a função a contragosto e em decorrência de fatalidades da vida (Tambara, 1998 p.43).

3. METODOLOGIA

Este estudo adota uma abordagem qualitativa, ancorada em uma análise de dados secundários. A investigação parte do referencial da burocracia representativa e da teoria tridimensional da justiça social proposta por Nancy Fraser, buscando compreender a sub-representação de mulheres nos cargos de alta gestão educacional, especialmente no âmbito federal. Para isso, são mobilizados:

- a) Dados públicos estatísticos recentes, como os Censos Escolar (Inep/MEC, 2023) e da Educação Superior (Inep/MEC, 2022), as Estatísticas de Gênero do IBGE (2024);
- b) Informações públicas sobre os(as) secretários(as) estaduais de educação;
- c) Relatórios que se debruçaram sobre:
 - o campo da educação, associado a algum recorte de gênero (IBGE, 2024; CAEd, 2018; UNDIME, 2021);
 - estudos recentes sobre gênero e liderança na gestão pública (Diniz *et al.*, 2024; França; Nascimento, 2023; I. Alziras, 2024; Alves, 2023; BID, 2022).

Diante destes dados, o estudo procurou investigar “por que uma categoria tão expressivamente feminina na base não se vê representada nas esferas centrais de tomada de decisão”?

O procedimento metodológico adotado consistiu na leitura crítica e na articulação dos dados disponíveis, interpretados à luz das noções de representação passiva e ativa (Mosher, 1968), articuladas às dimensões de redistribuição, reconhecimento e representação política (Fraser, 2008a). A análise também dialoga com categorias centrais da literatura de gênero e trabalho, permitindo problematizar os entraves simbólicos, institucionais e políticos que afetam o acesso das mulheres às posições centrais de decisão na área da educação.

4. BASE FEMININA, LIDERANÇA MASCULINA

O campo da educação concentra uma maioria feminina entre as discentes, as docentes (79,5%), e também na gestão escolar. Segundo dados do Censo Escolar da Educação Básica de 2023, do total de 162.847 diretores, 131.355 (80,7%) são mulheres, com variações nas redes federal (22,2%), estadual (66,8%), municipal (83,7%) e privada (84,5%). A maior parte de gestoras/diretoras estão nas redes municipais, onde se concentram as matrículas da educação infantil e anos iniciais (IBGE, 2024): etapas em que as crianças inspiram mais cuidados, reforçando que o espaço da mulher é análogo ao da maternidade e dos cuidados com os filhos e, por isso, incompatível com o universo masculino (Freitas, 2017). Da mesma forma, há um aumento na proporção de gestores nas redes estaduais, que concentram 83,6% das matrículas do Ensino Médio e 34% dos gestores são homens (Inep/MEC, 2023).

O discurso sexista de que é papel do homem liderar, comandar, decidir é naturalizado e reproduzido pelas mulheres, que não se percebem competentes para a liderança e a gestão da coisa pública, sobretudo da escola, embora seja espaço majoritariamente feminino (Freitas, 2017 p. 01).

Mesmo sendo uma meta do Plano Nacional de Educação (PNE) - “*Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto*” -, no contexto brasileiro ainda observa-se variadas formas de acesso ao cargo de diretor permitidas na legislação brasileira, refletindo um desempenho muito aquém dos esperados a este indicador (Quadro 1).

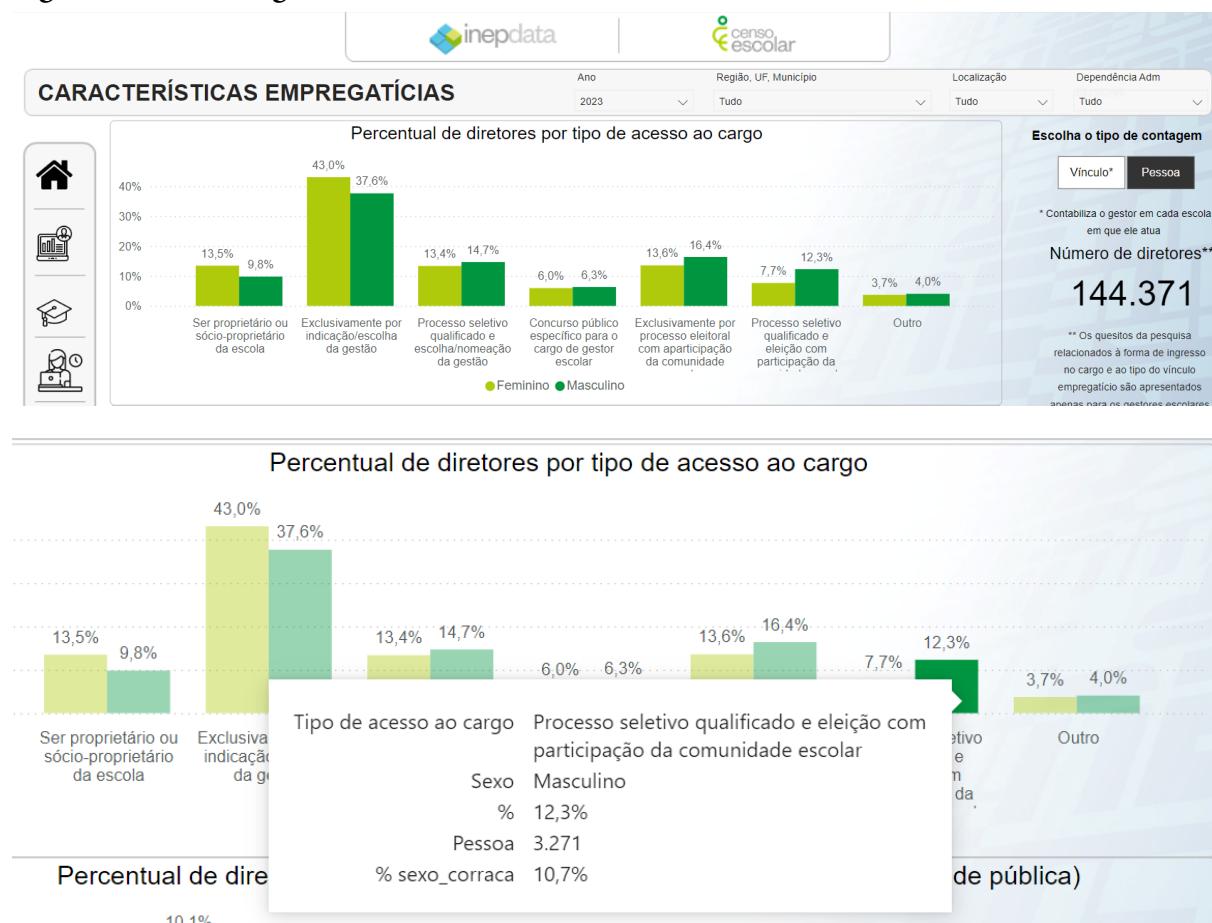
Quadro 1 – Formas de acesso ao cargo de diretor escolar

| Acesso | Rede federal | Redes estaduais | Redes municipais | Rede privada |
|--|--------------|-----------------|------------------|--------------|
| Exclusivamente por processo eleitoral com a participação da comunidade escolar | 71,1% | 31,9% | 12,9% | - |
| Exclusivamente por indicação ou escolha da gestão | 10,2% | 23,3% | 66,6% | 34,5% |
| Proprietários ou sócio-proprietários das escolas | - | - | - | 51,3% |

Fonte: elaboração própria com base em Inep/MEC, 2023, p. 70.

Também existem outras categorias com menor frequência, como o acesso via concurso público específico para o cargo de gestor escolar e as formas combinadas contemplando processo seletivo e escolha da gestão e o processo seletivo e eleição. Para outros cargos da administração escolar, em geral, o provimento ocorre por concurso público, que possibilita uma aparente igualdade entre os participantes, embora não garanta uma igualdade na distribuição de mulheres e homens entre os diversos cargos: os homens estão percentualmente mais presentes em cargos relacionados mais especificamente à face administrativa da gestão – vice-direção, direção e supervisão – do que naqueles dedicados mais diretamente à face pedagógica – orientação e coordenação pedagógica –, o que evidencia uma relação entre gênero e escolha na ascensão na carreira docente (Monteiro; Altmann, 2021).

Figura 2 – Perfil de gestores



Fonte: Inep/MEC, 2024

Concentrando-se no recorte de gênero, vale observar que quando o acesso ao cargo de gestão escolar acontece por concurso, o desempenho entre homens e mulheres praticamente empata: 6,0% mulheres e 6,3% homens (Inep/MEC, 2024). Contudo, em casos de acesso por eleição, com participação da comunidade escolar, os homens vão melhor (16,4%) que as mulheres (13,6%), o que

pode estar associado à percepção [equivocada] do senso comum de que mulheres não conseguem conciliar as demandas de gestão da escola à jornada doméstica-familiar. Apesar de existir no senso comum uma constante associação entre gestão e masculinidade - ao relacionar a liderança à atributos e comportamentos ditos masculinos, tais como a competitividade, o dinamismo, o poder e a agressividade -, nas teorias sobre liderança e nos estudos relativos a escolas eficazes não há qualquer evidência da “relação entre os valores promovidos pelo líder escolar de topo ou os estilos de liderança que pratica e o seu gênero (Couto; Pereira, 2011, p. 222).

Em seu livro sobre boas práticas de gestão escolar, o jornalista Antônio Gois (2020) também evidencia o preconceito de gênero e desconfiança da comunidade escolar no relato de duas diretoras brasileiras:

O gestor antigo era um homem. Daí chegou uma mulher baixinha. Acho que isso abalou um pouco a galera. Diziam que era muito ingênua e que sairia em uma semana. Só não esperavam descobrir que o que a Valquíria não tinha em tamanho sobrava em coragem (Gois, 2020, p. 21).

Os primeiros meses foram muito difíceis. “Eu era muito querida e tinha amigos. Vinha de um espaço de conforto. Sou uma pessoa alegre, que gosta de rir e brincar com os outros. Mas aqui tinha que parecer séria. Era muito difícil. Sentia também preconceito por ser mulher e jovem”. Ela soube que circularam rumores, depois de sua chegada, de que havia sido escolhida apenas pela aparência. “Pensavam que iria durar pouco. Posso parecer frágil, mas aprendi a ser forte”(Gois, 2020, p. 62).

Se as mulheres são a maioria das docentes e diretoras no ambiente escolar, o mesmo não é verdade nas instâncias de tomada de decisão política. Há uma pirâmide na esfera política: em 2021, 72% dos dirigentes eram mulheres nas secretarias municipais de educação para 28% de homens (CAEd; UNDIME, 2021), enquanto na esfera estadual apenas 44% das secretarias estaduais de educação (12 dos 27) em exercício em 2024 são mulheres⁶. Na gestão de 2017 eram apenas 27% (8) mulheres (CAEd; UNDIME, 2018).

A participação de mais mulheres no nível de secretariado é especialmente importante porque são posições que dão oportunidade de demonstrar sua competência administrativa e de consolidar uma imagem pública de liderança, funcionando como um celeiro de talentos para potenciais participantes de futuros pleitos eleitorais (I. Alziras, 2024):

Esse argumento é referendado pelo Censo das Prefeitas Brasileiras (mandato 2021-2024), o qual indica que 70% das prefeitas eleitas já ocuparam cargos de confiança nas prefeituras, a maior parte como Secretárias de educação, saúde e assistência social. Tal dado sugere que a passagem pelo primeiro escalão municipal permitiu que muitas secretárias aprimorassem suas experiências, ampliassem seu reconhecimento público e suas redes de influência, além de sua capacidade de mobilizar recursos financeiros e

⁶Levantamento realizado pelas autoras a partir da relação de secretários(as) disponível no site do Conselho Nacional de Secretários de Educação: <https://www.consed.org.br/secretarios>. Dados coletados em 10/04/2024.

políticos para, posteriormente, concorrer e vencer a disputa eleitoral para o cargo de prefeita. Assim, o cargo de Secretaria também pode ser considerado uma importante porta de entrada para carreiras políticas femininas, funcionando como uma vitrine e uma via de acesso ao poder em um cenário político historicamente dominado por homens, em sua maioria brancos (I. Alziras, 2024, p. 12).

Essa construção do imaginário coletivo - simbólico - se reforça à medida que o país não conta com uma liderança feminina na principal posição hierárquica no campo da educação: em quase 100 anos de existência do Ministério da Educação (MEC), o país teve apenas uma Ministra (Gois, 2018).

Apesar do MEC destacar-se entre os poucos órgãos centrais com representação feminina superior a 50% (Diniz *et al.*, 2024), entre os 58 ministros que passaram pela pasta da Educação desde a década de 1930 (incluindo interinos), apenas uma foi mulher: Esther de Figueiredo Ferraz, que ocupou a cadeira por 2 anos e 8 meses, no fim do mandato de João Baptista Figueiredo, ainda durante a ditadura militar (Gois, 2018). Muitas gestões contaram com mulheres à frente de Secretarias estratégicas ao MEC, como a Secretaria de Educação Básica (SEB) e a Secretaria Executiva, que exigem grande capacidade técnica e política, mas sempre sob a liderança de um ministro homem.

Desta forma, ao se voltar para o campo da educação brasileira, a escolha de [mais] um ministro homem para comandar a pasta revela a fragilidade da representação do majoritário contingente de professoras. Na perspectiva de Nancy Fraser, é importante estabelecer diretrizes que promovam o reconhecimento das vozes políticas femininas: essenciais para a construção da justiça social também na esfera pública, tanto em sua conformação quanto em seu exercício. Do ponto de vista simbólico, a ausência de uma mulher à frente do MEC reforça, por um lado, a falta de credibilidade das próprias profissionais em relação a si mesmas e, por outro, o senso comum de que mulheres não são capazes de ocupar posições de liderança, tomar decisões e assumir as responsabilidades inerentes ao cargo. Esse quadro contribui para a manutenção de um consenso cultural que associa chefia, comando e coordenação a atributos essencialmente masculinos, desconsiderando a escolarização, qualificação profissional e técnica das mulheres (Freitas, 2017).

A escolha de um/a ministro/a é resultado de acomodações das tensões sociais para além das coalizões políticas, impactando o desenho das políticas públicas e no jogo democrático (Gomes; Alves, 2017): em democracias, a legitimidade dos governos e suas instituições está ligada à sua capacidade de representar e responder aos interesses de todos os cidadãos. Somado a isso, os mecanismos de composição dos governos passam por composições políticas, e, no Brasil, há uma lacuna de representantes femininas na política: apesar de 52,7% do eleitorado serem mulheres e do aumento recente da representatividade na Câmara Federal (de 14,8%, em 2020 para 17,9% de deputadas federais em 2023), o Brasil encontra-se na 133a. posição (entre 186 países) no ranking de parlamentares mulheres em exercício, sendo o pior colocado entre os países da América Latina

(IBGE, 2024). O México, por exemplo, que acaba de eleger sua primeira presidente mulher, alcançou a paridade de gênero em 2018 após o país implementar reformas constitucionais.

A presença de mulheres em cargos de liderança não apenas reflete uma administração pública mais democrática e responsiva, mas também potencializa o impacto dessas lideranças na gestão e formulação de políticas públicas (Diniz *et al.*, 2024).

As decisões sobre políticas públicas, alocação de recursos públicos e planejamento governamental não são neutras de gênero ou raça. Representam os interesses, as preferências e as opiniões (Phillips, 2011) daqueles que sempre estiveram em posições socialmente superiores na sociedade e no governo brasileiro (Alves, 2023, p. 15).

5. CONCLUSÃO

Este estudo buscou compreender por que uma categoria tão expressivamente feminina na base como a educação não se vê representada nas esferas centrais de tomada de decisão, dada a ausência de ministras mulheres à frente da pasta desde sua criação. Seu caráter inovador está na articulação entre a teoria da burocracia representativa e justiça social, aplicadas ao cenário brasileiro. A questão que orienta a análise se assenta sobre o paradoxo da educação: mesmo a docência sendo uma profissão majoritariamente feminina, sobretudo na base, a presença de mulheres diminui drasticamente conforme se sobe na hierarquia administrativa, o que se constata na observação dos raros casos de ministras da Educação ao longo da história do Brasil. Essa abordagem traz um olhar crítico sobre a desigualdade de gênero na administração pública, conferindo ao estudo caráter inovador.

A análise dialogou com categorias centrais da literatura de gênero e trabalho, como “teto de vidro”, “labirinto de liderança”, “feminização do magistério” e os estereótipos de gênero que historicamente vinculam o cuidado e a docência às mulheres, enquanto reservam os espaços de liderança aos homens. Ao articular as literaturas do campo da educação e as teorias organizacionais, foi possível observar que as profissionais das carreiras da área da educação enfrentam os mesmos desafios de gênero presentes em outras áreas - ‘teto de vidro’, preconceitos, construção de estereótipos etc. - somados a conceitos machistas seculares que permeiam à docência - enquanto o *locus* do cuidado, pouco profissionalizado por ser uma extensão do lar etc. - e ainda muito arraigados ao imaginário coletivo. A carreira docente - inclusive a gestão escolar - ainda sofre os efeitos desta narrativa.

Do ponto de vista da liderança em cargos públicos, ademais o jogo político ainda muito desigual para as mulheres, este imaginário machista também tem seus reflexos. A falta de participação feminina à frente do MEC e a redução de secretarias na esfera estadual tende a ter um impacto inclusive no acesso de mais mulheres à política institucional, haja vista a importância da ocupação desses cargos que desempenham papel central na formulação e implementação de políticas públicas (I. Alziras, 2024).

Este trabalho contou com algumas limitações durante a pesquisa, que podem ser inspiradoras para novas pesquisas, como olhar para outros cruzamentos igualmente importantes de raça e gênero, gênero e deficiências.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, J. S. de. **Mulher e educação: a paixão pelo possível**. Editora UNESP, 1998.
- ALVES, I. **Burocracia representativa como chave para uma gestão pública em prol da igualdade de gênero e raça**. Republica.Org. 2022. <https://republica.org/emnotas/conteudo/burocracia-representativa-como-chave-para-uma-gestao-publica-em-prol-da-igualdade-de-genero-e-raca-2/>
- ALVES, I. C. da S. **Burocracia Representativa de Gênero no Governo Federal do Brasil** [Universidade Federal da Bahia]. 2023. <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/37815>
- BRUCKMÜLLER, S.; RYAN, M. K.; HASLAM, S. A.; PETERS, K. Ceilings, cliffs and labyrinths: Exploring metaphors for workplace gender discrimination. **The SAGE Handbook of Gender and Psychology**, 450–464, 2013. <https://doi.org/10.4135/9781446269930.n27>
- CAEd; UNDIME. **Perfil dos Dirigentes Municipais de Educação 2016/17**. 2018. https://undime.org.br/uploads/documentos/phpEZHwxD_5b76d6e93c408.pdf
- CAEd; UNDIME. **Perfil dos Dirigentes Municipais de Educação 2021**. 2021. <https://undime.org.br/noticia/21-09-2021-13-50-undime-aparece-como-principal-referencia-na-busca-de-informacoes-por-partde-dos-gestores-educacionais-dos-municpios-revela-estudo->
- COSTA, M. M. da; ALVES, M. A.; GOMES, M. V. P. Cotas de Acesso ao Serviço Público e Burocracia Representativa na Cidade de São Paulo. **VII Encontro de Administração Pública e Governança**, 1–8. 2016.
- COTTER, D. A.; HERMSEN, J. M.; OVADIA, S.; VANNEMAN, R. The glass ceiling effect. **Social Forces**, 80(2), 655–682, 2001. <https://doi.org/10.1353/sof.2001.0091>
- COUTO, M. J.; PEREIRA, P. A. GÉNERO E LIDERANÇA NA ESCOLA: DA FEMINIZAÇÃO DA PROFISSÃO DOCENTE AO DESEMPENHO DE CARGOS DE TOPO. **Gestão e Desenvolvimento**, 19, 199–227, 2011. <http://hdl.handle.net/10400.14/9179>
- DINIZ, A.; MOREIRA, J.; CASTRO, L. P. P. de; SANDIM, T. L. **Desigualdade de gênero em cargos de liderança no Executivo Federal**. 2024.
- DOLAN, J. A.; ROSENBLOOM, D. H. **Representative bureaucracy: classic readings and continuing controversies**. 2003.
- EAGLY, A. H.; CARLI, L. L. Women and the labyrinth of leadership. **Harvard Business Review**, 85(9), 2007. <https://doi.org/10.4324/9780429494000-17>
- FRANÇA, M.; NASCIMENTO, F. **Síntese de evidências sobre a presença de mulheres e pessoas negras em cargos de liderança e autoridade**. 2003.
- FRASER, N. Distorted beyond All Recognition: A Rejoinder to Axel Honneth. In **Redistribution or Recognition? A political-philosophical exchange** (p. 198–222), 2006.

FRASER, N. **Escalas de justicia**, 2008a.

FRASER, N. La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación. **Revista de Trabajo**, 6(4), 83–99, (2008b). <http://hdl.undp.org/reports/>

FRASER, N.; HONNETH, A. **¿Redistribución o reconocimiento?** [Redistribution or Recognition: a Political-Philosophical Exchange]. 2006.

FREITAS, O. C. R. de. A feminização da Educação e a ocupação dos espaços de poder pela mulher: tetos de vidro e as contradições na gestão escolar. **Seminário Internacional Fazendo Gênero 11 & 13th Women's Worlds Congress**, 2, 1–13, 2017.

GATTI, B. A.; BARRETO, E. S. de S. **Professores do Brasil: impasses e desafios**. UNESCO, 2009.

GOIS, Antonio. **Líderes na escola: o que fazem bons diretores e diretoras, e como os melhores sistemas educacionais do mundo os selecionam, formam e apoiam** (Moderna (ed.)). 2020.

GOIS, Antônio. **Quatro décadas de gestão educacional no Brasil**. 2018.

GOMES, M. V. P.; ALVES, M. A. Como se cria um ministério? O processo de cooptação como mecanismo de distensão na relação entre movimentos sociais e estado. **Revista de Administração Pública**, 51(3), 388–406, 2017. <https://doi.org/10.1590/0034-7612154913>

HONNETH, A. **Luta por Reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais** (1a ed.). Editora 34. www.editora34.com.br, 2003.

IBGE, I. B. de G. e E. **Estatísticas de Gênero: Indicadores sociais das mulheres no Brasil** - 3a edição (Issue 3a Edição), 2024.

INEP/MEC. **Censo Escolar da Educação Básica 2022: Resumo Técnico**, 2023. <http://journal.um-surabaya.ac.id/index.php/JKM/article/view/2203>

INEP/MEC. **Censo da Educação Superior 2021**. 2022.

INSTITUTO ALZIRAS. **Censo das Secretárias Brasileiras** - Mapeamento com Primeiro Escalão dos Governos Subnacionais - 2024.

KANTER, R. M. **Men and Women of the Corporation**. 1977.

KINGSLEY, J. D. **Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service**. Yellow Springs, 1944. <https://doi.org/10.2307/1845094>

KRISLOV, S. **Representative Bureaucracy** (Vol. 89, Issue 4), 1974.

LÁZARO, A. L. de F. **Educação: substantivo feminino**. Canal Futura. 2022. <https://gente.globo.com/texto-educacao-substantivo-feminino/>

MEIER, K. J.; WRINKLE, R. D.; POLINARD, J. L. Representative Bureaucracy and Distributional Equity: Addressing the Hard Question. **The Journal of Politics**, 61(4), 1025–1039, 1999.

MONTEIRO, M. K.; ALTMANN, H. Ascensão na carreira docente e diferenças de gênero. **Educar Em Revista**, 37, 1–23, 2021. <https://doi.org/10.1590/0104-4060.70432>

MOSHER, F. C. **Democracy and the Public Service** (Vol. 63, Issue 1). Oxford University Press, 1968. <https://doi.org/10.1017/s0003055400261765>

OECD. **Education at a glance 2023 – Slovenia**, 2023. https://gpseducation.oecd.org/Content/EAGCountryNotes/EAG2023_CN SVN_pdf.pdf

OFFICE, I. L.; ACTIVITIES, B. for E. **Women in Business and Management: Gaining momentum in Latin America and the Caribbean**: Vol. may (Issue 1), 2017. <https://doi.org/9789221308485>

SANTOS, G. Ogénero e a carreira académica: Uma análise das barreiras organizacionais. **Comportamento Organizacional e Gestão**, 10(2), 241–260, 2004.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, 8(16), 20–45, 2006. <https://doi.org/10.1590/s1517-45222006000200003>

SOWA, J. E.; SELDEN, S. C. Administrative Discretion and Active Representation: An Expansion of the Theory of Representative Bureaucracy. **Public Administration Review**, 63(6), 700–710, 2003. <https://doi.org/10.1111/1540-6210.00333>

TAMBARA, E. C. Profissionalização, escola normal e feminilização: magistério sul-rio-grandense de instrução pública no século 19. **História da Educação**, 2(3), 35–57, 1998.

TAYLOR, C. A política do reconhecimento. In **Argumentos Filosóficos** (p. 241–272). Edições Loyola, 1995.

THOMAS, R.; FAIRCHILD, Ca.; CARDAZONE, G.; COOPER, M.; SINGH-FIELDING, P.; TOLLA-NOBLE, M.; BURTON, A.; KRIVKOVICH, A.; YEE, L.; FIELD, E.; ROBINSON, N.; KUEGELE, S.; EDWARDS, B.; JEAN, T.; KIM, L.; YORK, J. **Women in the Workplace**, 2023. https://sgff-media.s3.amazonaws.com/sgff_r1eHetbDYb/Women+in+the+Workplace+2023+_Designed+Report.pdf

WERLE, F. O. C. Práticas de Gestão e Feminização do Magistério. **Cadernos de Pesquisa**, 35(126), 609–634, 2005.

YANNOULAS, Silvia Cristina. Feminização ou Feminilização? Apontamentos em torno de uma categoria. **Temporalis**, 11(22), 271–292, 2011. <https://doi.org/10.22422/2238-1856.2011v11n22p271-292>

YANNOULAS, Sílvia Cristina. **Trabalhadoras: análise da feminização das profissões e ocupações**. (Vol. 1). Abaré, 2013.

Andréa Martini Pineda

 <http://orcid.org/0000-0001-9982-9940>

Pós-doutoranda no Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA/USP). Doutora em Administração Pública e Governo pela Fundação Getulio Vargas (EAESP/FGV). Mestre em Linguística Aplicada e Bacharel em Comunicação Social pela Pontifícia Universidade Católica (PUC/SP).
andrea.pineda@gmail.com

Gabriela Thomazinho

 <https://orcid.org/0000-0001-5599-723X>

Pós-doutoranda em Administração Pública e Governo e Doutora em Administração Pública e Governo pela Fundação Getulio Vargas (FGV). Mestre em Educação e Bacharela em Ciências Econômicas pela Universidade de São Paulo (USP).

gabriela.thomazinho@gmail.com

ROMANCE NO TRABALHO: IMPACTOS DAS RELAÇÕES AMOROSAS NAS TRAJETÓRIAS PROFISSIONAIS DE MULHERES

Diana Valls Gallo
Isidro Valls-Salles
Aline Souza Bastos
Carla Sabrina Antloga

Universidade de Brasília (UnB), Brasília – DF, Brasil

Este estudo tem como objetivo investigar a influência dos relacionamentos amorosos no ambiente de trabalho sobre a carreira das mulheres, com foco nas dinâmicas de poder e desigualdades de gênero, explorando de que forma o machismo estrutural influencia a percepção e as consequências de comportamentos sexuais no trabalho para mulheres, comparado aos homens. Utilizando uma abordagem qualitativa, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com funcionários da Caixa Econômica Federal. Os resultados indicam que as mulheres, especialmente quando em posições hierárquicas inferiores, são mais vulneráveis a assédio, estigmatização e instabilidade profissional, sobretudo após o término do relacionamento. A análise destaca a influência do machismo estrutural e das normas culturais na percepção e tratamento desses relacionamentos, aumentando o impacto negativo dos romances no trabalho para as mulheres. A pesquisa contribui para a literatura ao fornecer uma análise crítica das dinâmicas de poder e gênero nos relacionamentos amorosos no trabalho, propondo a necessidade de políticas organizacionais mais equitativas e inclusivas.

Palavras-chave: romance no trabalho; gênero; assédio; machismo; relacionamento amoroso.

ROMANCE EN EL TRABAJO: IMPACTOS DE LAS RELACIONES AMOROSAS EN LAS TRAYECTORIAS PROFESIONALES DE LAS MUJERES

Este estudio tiene como objetivo investigar la influencia de las relaciones amorosas en el ámbito laboral sobre la carrera de las mujeres, con énfasis en las dinámicas de poder y las desigualdades de género, explorando de qué manera el machismo estructural influye en la percepción y las consecuencias de los comportamientos sexuales en el trabajo para las mujeres en comparación con los hombres. Utilizando un enfoque cualitativo, se realizaron entrevistas semiestructuradas con empleados de Caixa Económica Federal, um banco público brasileño. Los resultados muestran que las mujeres, especialmente aquellas en posiciones jerárquicas inferiores, son más vulnerables al acoso, a la estigmatización y a la inestabilidad laboral, sobre todo después de las rupturas. El análisis destaca cómo el machismo estructural y las normas culturales afectan la percepción y el manejo de estas relaciones, agravando el impacto negativo de las relaciones sentimentales en el trabajo para las mujeres. Esta investigación contribuye a la literatura al ofrecer una mirada crítica a las dinámicas de poder y género en las relaciones románticas y sugiere la necesidad de políticas organizacionales más equitativas e inclusivas.

Palabras clave: relaciones sentimentales en el trabajo; género; acoso; relaciones románticas.

WORKPLACE ROMANCE: IMPACTS OF ROMANTIC RELATIONSHIPS ON WOMEN'S CAREER TRAJECTORIES

This study aims to investigate the influence of romantic relationships in the workplace on women's careers, focusing on power dynamics and gender inequalities, and exploring how structural machismo shapes the perception and consequences of sexual behaviors at work for women compared to men. Using a qualitative approach, semi-structured interviews were conducted with employees at Caixa Económica Federal, a Brazilian public bank. The results show that women, especially those in lower positions, are more vulnerable to harassment, stigmatization, and job instability, especially after breakups. The analysis highlights how structural sexism and cultural norms affect the perception and how these relationships are handled, making the negative impact worse for women. This research adds to the literature by providing a critical look at power and gender dynamics in workplace romances and suggests the need for more equitable and inclusive organizational policies.

Keywords: workplace romance; gender; harassment; sexism; romantic relationships.

1. INTRODUÇÃO

Relações românticas são um aspecto importante da vida adulta, assim como a vida profissional. Em média, adultos dedicam cerca de 160 horas mensais ao trabalho, o que propicia intenso contato com os colegas, tornando natural e até inevitável que surjam laços sociais significativos, inclusive românticos (Pierce; Byrne; Aguinis, 1996; Bilyk, 2021). As organizações, antes vistas como espaços neutros e assexuados, agora são reconhecidas como locais onde gênero e sexualidade impactam as relações interpessoais e profissionais (Martin; Collinson, 1999).

Historicamente, as teorias organizacionais do século XX, como as propostas por Max Weber (1864-1920), desconsideravam a influência de gênero e sexualidade no trabalho. A visão burocrática promovia um ambiente neutro e impessoal, minimizando relações pessoais e ignorando temas como amor e sexualidade (Martin; Collinson, 1999; Gallo, 2023). Entretanto, tal “neutralidade” baseava-se em um padrão masculino, hetero e cisgênero de comportamento, onde emoções deveriam ser suprimidas, principalmente as consideradas “femininas”. Apesar de tentativas contemporâneas para abandonar o modelo burocrático tradicional, a ideia de um ambiente organizacional neutro persiste, ignorando as inevitáveis relações sociais no local de trabalho (Gallo, 2023).

Essa perspectiva foi desafiada com a crescente participação feminina no mercado de trabalho e com a crítica feminista a partir dos anos 1960, que revelou o impacto das dinâmicas de gênero e sexualidade nas análises organizacionais (Mill, 1989). Martin e Collinson (1999) enfatizam que as teorias feministas marxistas e foucaultianas introduziram a discussão sobre corporeidade e identidade das trabalhadoras, abordando os conflitos presentes em instituições capitalistas e (neo) liberais, a partir da inter-relação com o sistema patriarcal. Mill (1989) destaca que a ênfase do feminismo marxista na divisão sexual do trabalho e na exploração feminina trouxe uma mudança paradigmática, incorporando o gênero na análise organizacional (Gallo, 2023). As mudanças impulsionadas por movimentos feministas e pelos estudos sobre desigualdade de gênero têm transformado a percepção e a gestão dos relacionamentos amorosos no trabalho (Wilson, 2015; Gallo, 2023).

Estudos recentes abordam os atravessamentos sistêmicos do trabalho sobre as mulheres, discutindo disparidade salarial, dupla jornada, fenômeno do teto de vidro, entre outros (Antloga *et al.*, 2020). Embora a sexualidade no trabalho afete desempenho e ascensão profissional, as teorias organizacionais comumente desconsideram sua legitimidade, mesmo sendo um fenômeno frequente (Martin; Collinson, 1999). Com a crescente presença feminina no mercado de trabalho, o contato íntimo aumentou, mas a literatura priorizou o assédio sexual, negligenciando romances consensuais (Dillard, 1987; Wilson, 2015). Para Gallo (2023), o foco nos aspectos negativos reflete

a percepção de que esses vínculos são prejudiciais, levando algumas empresas a punir quem desafia a lógica weberiana do trabalhador (des) subjetivado e assexuado.

No entanto, relacionamentos consensuais no trabalho são comuns. Estudos indicam que a maioria dos trabalhadores já presenciou um romance no trabalho (Quinn, 1977; Gallo, 2023). Clarke (2006) identificou que mais de 70% dos colaboradores no Reino Unido já tiveram relacionamentos no trabalho, enquanto Dillard e Witteman (1985) encontraram que 75% dos entrevistados participaram ou observaram tais relacionamentos. Gallo (2023) verificou que 67% dos trabalhadores de uma empresa pública brasileira relataram ter se relacionado romanticamente no trabalho.

O objeto dessa pesquisa, logo, é a influência dos relacionamentos amorosos no trabalho sobre a carreira das mulheres, com foco nas dinâmicas de poder e desigualdades de gênero. A pergunta de pesquisa busca responder: como o machismo estrutural influencia a percepção e as consequências dos comportamentos sexuais no trabalho para mulheres em comparação aos homens?

A contribuição original do estudo vai além da dualidade impacto positivo-negativo, explorando, no contexto da Caixa Econômica Federal, como a dinâmica de poder afeta a carreira de mulheres envolvidas em romances no trabalho. Especificamente, objetivou-se analisar:

(a) consequências profissionais para mulheres envolvidas em romances no trabalho;

(b) casos de mulheres que sofreram impactos negativos na carreira em função desses relacionamentos;

(c) a relação dos impactos negativos e a dinâmica de poder nas organizações.

Em uma sociedade marcada por desigualdades de gênero e machismo estrutural, analisar essas dinâmicas de poder não apenas preenche lacunas significativas sobre os efeitos desses relacionamentos, como também oferece subsídios para fomentar a implementação de políticas organizacionais de diversidade e inclusão, treinamentos sobre assédio sexual e a promoção de uma cultura organizacional mais equitativa.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O termo “romance no trabalho” ganhou destaque na década de 1970 (Wilson, 2015), quando começou a ser debatido academicamente. Estudiosos passaram a desenvolver teorias para orientar gestores sobre como lidar com esses relacionamentos, resultando em uma episteme que sustentava políticas anti-fraternização, exemplificada pela máxima da antropóloga Margaret Mead: “você não faz avanços ou dorme com pessoas com quem trabalha” (Mead, 1978, p.32).

Pierce, Byrne e Aguinis (1996) definem romance no trabalho como aquele em que dois trabalhadores da mesma organização reconhecem uma atração sexual mútua e agem conforme essa atração, através de namoro ou interações mais íntimas, com ou sem vínculo formal, como

casamento ou união estável. Gallo (2023) complementa, destacando aspectos emocionais e comportamentais, como desejo de estar junto, troca de confidências, manifestação de afeto e respeito, desejo de contatos físicos íntimos, como beijos e carícias, além de relação sexual. É importante destacar que este estudo foca nos relacionamentos amorosos consensuais, em oposição a qualquer tipo de assédio. Lickey, Berry e Whelan-Berry (2009) classificam esses relacionamentos em laterais, entre indivíduos de mesma posição, e assimétricas ou hierárquicas, entre supervisor e subordinado.

Gallo (2023) destaca que quase todos os artigos sobre romances no trabalho ignoraram a hierarquia de poder e as diferenças de gênero, focando em aspectos comuns a ambos os sexos, como produtividade, engajamento, favoritismo etc. Isso ocorre porque esses estudos possuem uma abordagem gerencial, em resposta à pressão sobre os gestores para proteger a organização de riscos legais, em detrimento das nuances de gênero e poder. No entanto, as mulheres, frequentemente em posições de menor poder, são mais negativamente afetadas por romances no trabalho (Wilson, 2015), já que a disputa pelo poder está presente tanto no amor quanto na sexualidade, beneficiando os homens (Gallo, 2023). Para Wilson (2015), o amor é uma das principais causas da divisão entre homens e mulheres, pois amplia as divisões de gênero e hierarquia, impactando na experiência do romance no trabalho.

A percepção de comportamentos sexuais no trabalho varia entre gêneros: enquanto os homens tendem a considerar esses comportamentos menos ofensivos, as mulheres, influenciadas pelas diferenças de poder, são mais cautelosas (Wilson, 2015). Pierce, Byrne e Aguinis (1996) verificaram que as mulheres têm percepções menos favoráveis sobre esses relacionamentos devido às maiores repercussões negativas e julgamentos enfrentados, como evidenciado por Devine e Markiewicz (1990). Realizado há mais de 30 anos, o estudo indica que acreditava-se que as mulheres deveriam enfrentar sanções, incluindo a perda do emprego, quando envolvidas nesses relacionamentos, com muito mais frequência do que os homens. Para Gallo (2023) isso reflete outras percepções sexistas, como a crença de que as mulheres são menos competentes e que utilizam romances no trabalho para obter vantagens através do sexo. Embora esses resultados se refiram ao passado, esse viés persiste na realidade atual, conforme apontam Cavico e Mujtaba (2021), que confirmam que as mulheres ainda enfrentam mais estereótipos negativos que os homens ao se envolverem em romances no trabalho. Como resultado, muitas mulheres e casais do mesmo sexo preferem manter seus relacionamentos em segredo para evitar reações adversas (Devine; Markiewics, 1990).

Adicionalmente, as organizações, historicamente moldadas e geridas por homens, refletem uma estrutura baseada em experiências masculinas, com ênfase nas conquistas enquanto minimiza a importância dos relacionamentos emocionais no trabalho (Devine; Markiewicz, 1990). No entanto, à medida que mais mulheres assumem cargos gerenciais, novas normas de relacionamento

e interação emergem, intensificando a sensibilidade às questões de sexualidade no ambiente corporativo (Wilson, 2015). A abordagem da sexualidade nas organizações é complexa: enquanto a repressão pode limitar aspectos produtivos dos relacionamentos, uma aceitação irrestrita pode gerar desequilíbrios de poder e conflitos de interesse (Wilson, 2015).

Destaca-se que apesar das contribuições valiosas da literatura sobre romances no trabalho, muitos estudos carecem de rigor metodológico, visão crítica e letramento de gênero. Um exemplo é Aquino *et al.* (2014), que defendem a sexualidade feminina como uma competência profissional comercializável, sugerindo que o corpo, a aparência e a sexualidade das mulheres podem ser utilizados em benefício da organização e da carreira da mulher (Gallo, 2023; Pierce; Byrne; Aguinis, 1996; Wilson, 2015). Também há escassez de pesquisas qualitativas que explorem experiências pessoais, lacunas na compreensão das políticas relacionadas a romances, infidelidade, amor não correspondido e os impactos desses relacionamentos nos demais colegas. A literatura tampouco aborda romances entre pessoas do mesmo sexo ou entre profissionais de diferentes organizações, especialmente considerando riscos de vazamento de informações confidenciais (Wilson, 2015). Diferenciando-se dessa abordagem, o presente estudo aprofunda-se nas dinâmicas de poder e gênero específicas de uma empresa pública brasileira, onde há pressão adicional para promover equidade e inclusão. Além disso, considera fatores culturais e contextuais específicos do Brasil, oferecendo novas e inéditas contribuições para a formulação de políticas organizacionais mais justas e inclusivas para todos os trabalhadores.

3. METODOLOGIA

Esta pesquisa caracteriza-se como exploratória, qualitativa e transversal, com dados coletados através de entrevistas semiestruturadas. Tal escolha metodológica visa acessar vivências ligadas a relações amorosas e à interseccionalidade entre práticas profissionais, dinâmicas relacionais e bem-estar psicológico no trabalho. A pesquisa foi realizada na Caixa Econômica Federal, banco público brasileiro de abrangência nacional e referência em sua área de atuação, certificada como uma das Melhores Empresas para Trabalhar por rankings nacionais e internacionais.

Devido à natureza qualitativa da pesquisa, o número de participantes não foi pré-definido, sendo considerada a saturação dos dados ao longo das entrevistas. Os trabalhadores foram estratificados conforme a situação de relacionamento atual, incluindo: relacionamento com colega de trabalho, relacionamento com alguém de fora da empresa e nunca ter se envolvido com colegas. Os potenciais participantes foram contatados via redes sociais, onde foram informados sobre os objetivos da pesquisa e o método de coleta de dados. As entrevistas foram conduzidas remotamente e, como se trata de pesquisa sobre romances no trabalho, assunto que permeia a vida privada dos funcionários, algumas desistências foram registradas por receio de exposição.

O instrumento de coleta de dados consistiu em um roteiro semiestruturado, com perguntas abertas, buscando compreender (a) a inserção do indivíduo afetivo na organização e suas implicações no trabalho; (b) os processos psicológicos-emotivos e suas implicações nas práticas profissionais; (c) os impactos positivos e/ou negativos – da relação nas práticas profissionais da rotina cotidiana; (d) o impacto do término do relacionamento na produtividade dos envolvidos e/ou da equipe e (e) outras possíveis consequências destes fatores na realização do trabalho. As entrevistas duraram entre 15 minutos e uma hora, com uma média de 30 minutos.

Foram realizadas 14 entrevistas com 15 participantes, sendo 13 individuais e uma em dupla. Dos entrevistados, 10 eram mulheres (66%) e cinco homens (33%), com idade entre 35 e 45 anos e média de 40 anos ($DP=3,24$), com tempo de trabalho médio na empresa de 16 anos ($DP=4,95$). A maioria trabalhava nas áreas administrativas e todos eram funcionários concursados. Segundo as diretrizes éticas da American Psychological Association (APA), o Quadro 1 apresenta apenas os dados sociodemográficos relevantes para a caracterização da amostra. Para a análise dos dados, foi empregada a técnica de Análise Temática de Braun e Clarke (2006).

Quadro 1 – Dados sociodemográficos da amostra qualitativa

| Identificação | Gênero | Orientação | Estado Civil | Parceiro do trabalho? | Já se relacionou no trabalho? |
|-----------------|--------|---------------|---------------------|-----------------------|-------------------------------|
| Participante 1 | Mulher | Heterossexual | Divorciada | Sim | Sim |
| Participante 2 | Mulher | Heterossexual | Solteira | N/A | Não |
| Participante 3 | Mulher | Heterossexual | Casada | Sim | Sim |
| Participante 4 | Homem | Homossexual | Solteiro | N/A | Não |
| Participante 5 | Mulher | Heterossexual | União Estável | Não | Sim |
| Participante 6 | Homem | Heterossexual | Casado | Sim | Sim |
| Participante 7 | Homem | Heterossexual | União Estável | Sim | Sim |
| Participante 8 | Mulher | Heterossexual | União Estável | Sim | Sim |
| Participante 9 | Mulher | Heterossexual | Separada | Sim | Sim |
| Participante 10 | Mulher | Bissexual | União Estável | Sim | Sim |
| Participante 11 | Mulher | Heterossexual | Casada não-mono | Sim | Sim |
| Participante 12 | Homem | Heterossexual | Casado não-mono | Sim | Sim |
| Participante 13 | Mulher | Heterossexual | Casada | Sim | Sim |
| Participante 14 | Mulher | Heterossexual | Casada | Não | Sim |
| Participante 15 | Homem | Homossexual | Solteiro, namorando | Não | Não |

Fonte: elaboração própria.

Nota: Todos os participantes identificaram-se com gênero “cis”, ou seja, pessoas cuja identidade de gênero corresponde ao sexo biológico.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Após a transcrição, os dados foram codificados de modo sistemático, gerando o mapa temático da análise, do qual emergiram os temas elencados no Quadro 2.

Quadro 2 – Principais causas de impactos negativos sobre as mulheres no trabalho

| Temas | Participantes |
|----------------------------|--|
| Relações de Poder | P2, P3, P4, P6, P7, P8, P13, P14 |
| Estigmatização da Mulher | P1, P2, P3, P4, P5, P7, P9, P11, P13, P14, P15 |
| Substitutividade da Mulher | P1, P5, P6, P7, P13, P14 |

Fonte: elaboração própria.

Relações de poder. Relações hierárquicas permeiam os relacionamentos amorosos no ambiente de trabalho e os dados coletados evidenciam que, esses casos, são percebidos como os mais problemáticos pelos entrevistados. A prevalência de relações amorosas assimétricas, nas quais homens ocupam posições hierárquicas superiores não é mero acaso, mas uma estrutura organizacional que historicamente favorece homens no topo da hierarquia e mantém as mulheres em posições subalternas (Dillard, 1987; Gallo, 2023). Esse padrão reproduz o machismo estrutural nas empresas, naturalizando que homens tenham maior controle sobre a distribuição de oportunidades e perpetuando desigualdades de gênero no acesso à liderança. Na Caixa, os entrevistados relatam que, relacionamentos no trabalho frequentemente ocorrem entre pessoas em níveis hierárquicos diferentes, geralmente com homens ocupando cargos mais altos. Para Wilson (2015), o poder pode ser um fator de atração, inconscientemente, pelo desejo de uma relação proibida, como conscientemente, pela troca de benefícios por favores sexuais.

Os participantes também relataram casos de relacionamentos inicialmente laterais que evoluem para situações de subordinação hierárquica. Embora a Caixa não possua nenhuma política específica sobre relacionamentos amorosos no trabalho, a empresa possui uma política de vedação ao nepotismo, a qual estabelece que não pode haver relações profissionais hierárquicas entre parentes até o terceiro grau, para evitar conflitos de interesse. Entretanto, não há qualquer menção a relacionamentos amorosos entre funcionários que não sejam parentes, como é o caso de um relacionamento mais informal ou um namoro. Gallo (2023) relata que relacionamentos hierárquicos são mais problemáticos devido a preocupações éticas e à quantidade de fofocas geradas, especialmente quando envolvem relações extraconjugais, na qual a reputação da mulher geralmente é a única prejudicada. Assim, muitos casais optam por manter seu relacionamento em segredo para evitar reações negativas e fofocas (Quinn, 1977; Gallo, 2023). A literatura mostra que romances hierárquicos geram respostas mais intensas devido às questões de poder, podendo ser percebidos como coalizões que desequilibram o ambiente de trabalho (Pierce *et al.*, 1996; Gallo, 2023). Além disso, quando a mulher ascende na carreira enquanto se relaciona com um

superior, sua competência profissional é imediatamente questionada, sendo rotulada como alguém que obteve vantagens indevidas por meio do relacionamento (Wilson, 2015; Gallo, 2023). Essa assimetria reflete um duplo padrão patriarcal, no qual a autoridade masculina é reforçada e legitimada, enquanto a presença feminina no mercado de trabalho é constantemente posta sob suspeita.

Os impactos desses relacionamentos são ainda mais evidentes quando ocorrem términos. Diversos entrevistados relataram términos de relacionamentos entre colegas que levaram a tratamento desfavorável e até assédio. Nesses casos, a pessoa subordinada – que em todas as situações foi a mulher – enfrentou consequências severas, como transferência compulsória de lotação ou até perda do cargo comissionado, enquanto o homem permaneceu intocado em sua posição. Wilson (2015) aponta que as mulheres, frequentemente em posições de menor poder, tendem a ser mais negativamente afetadas por romances no trabalho, fato corroborado pelo presente estudo. Esse padrão demonstra que, mais do que casos isolados, há uma estrutura organizacional que protege os homens e pune as mulheres.

Dois entrevistados relataram o seguinte caso: um casal iniciou a relação sem vínculo hierárquico, mas ao surgir uma vaga na unidade da parceira, ele se candidatou e foi selecionado, tornando-se seu superior. A relação foi mantida em segredo pela nova hierarquia, até chegar ao fim quando ele se envolveu com outra colega da unidade. Ele então passou a destratar a subordinada, ignorando solicitações e até descartando documentos importantes.

Trecho 1: Eu presenciei uma cena em que ela perguntou “Eu deixei um ofício na sua mesa para você assinar, você já assinou?” E ele não respondia, não falava nada, ficava mudo. Já tinha algum tempo que ele vinha fazendo tratamento de silêncio com ela. Então ela insistiu, “será que você poderia me responder sobre o ofício, que eu deixei na sua mesa?”. Ele virou para ela e falou assim, de forma bem grossa, “joguei no arquivo redondo”. Arquivo redondo, ele se referia à lixeira, como se ele tivesse jogado no lixo.
(Participante 14)

Quando o ambiente se tornou insustentável, a subordinada denunciou a situação ao superior hierárquico de ambos. A resposta inicial foi compreensiva, mas rapidamente tornou-se punitiva: um dos dois deveria deixar a unidade. No entanto, em nova reunião, com um terceiro gestor presente, a subordinada foi informada que deveria encontrar outro local para trabalhar em uma semana, caso contrário seria enviada de volta à sua cidade de origem. A decisão a deixou extremamente vulnerável, evidenciando um claro caso de assédio, agora por três gestores. Esse caso expõe não apenas o impacto emocional e profissional da retaliação, mas também a negligência organizacional frente ao assédio.

Este e outros relatos apontam que as consequências negativas do relacionamento recaem quase exclusivamente sobre as mulheres, enquanto os homens raramente são responsabilizados.

Esse fenômeno evidencia que as organizações não apenas permitem, mas reforçam a impunidade masculina, permitindo que os homens ascendam hierarquicamente, enquanto mulheres são sistematicamente afastadas, silenciadas ou preteridas. Wilson (2015) aponta que relacionamentos amorosos hierárquicos geram a maior parte das consequências negativas e alimentam sistemas que favorecem o assédio moral e sexual no trabalho.

A ausência de diretrizes institucionais para lidar com essas situações contribui para a perpetuação da desigualdade de gênero. Enquanto as políticas organizacionais focam somente na prevenção de conflitos de interesse, não há qualquer mecanismo que proteja mulheres de retaliações ou abusos após o término de um relacionamento. Essa omissão reforça a ideia de que, para se manter no trabalho, a mulher precisa se adequar a um padrão de invisibilidade e neutralidade, enquanto os homens exercem seu poder sem grandes consequências. As empresas precisam ir além da mera proibição de relações hierárquicas e adotar medidas que protejam mulheres contra retaliação, assédio e marginalização profissional, garantindo que suas trajetórias não sejam prejudicadas por dinâmicas de poder assimétricas. A problematização dessas relações deve considerar não apenas os indivíduos, mas o papel ativo das organizações na manutenção ou no combate às desigualdades de gênero.

Estigmatização da mulher. As entrevistas evidenciam que mulheres envolvidas em romances no trabalho são frequentemente alvo de estigmatização, julgamentos morais e desqualificação profissional. Esse fenômeno não se restringe a avaliações individuais, mas reflete uma estrutura organizacional e cultural que subordina a credibilidade das mulheres à sua conduta pessoal, enquanto os homens são avaliados predominantemente por seu desempenho profissional. Wilson (2015) avalia que mulheres em relacionamentos com seus superiores são vistas como manipuladoras ou interesseiras, como se utilizassem o sexo para ascender no trabalho. Essa realidade é agravada por discursos que defendem o uso da sexualidade feminina como ferramenta tática para ascensão profissional, como argumentado por Aquino *et al.* (2014). Essa perspectiva não apenas ignora as diferenças estruturais entre homens e mulheres no uso do capital erótico no trabalho, mas também naturaliza a objetificação do corpo feminino como um recurso gerencial aceitável, reforçando uma visão misógina que reduz a mulher a um instrumento de benefício organizacional. Na Caixa, entrevistados relatam que mulheres que ascendem profissionalmente são frequentemente acusadas de “dormir com o chefe” e rotuladas pejorativamente.

Trecho 2: O homem, quando tem uma ascensão profissional muito rápida, é porque ele é muito competente. A mulher, quando tem uma ascensão profissional muito rápida, é porque transou com alguém. (Participante 13)

Esse duplo padrão na percepção da ascensão profissional masculina e feminina reflete um mecanismo disciplinador que deslegitima a presença das mulheres em espaços de poder. Estudos apontam que mesmo mulheres que não se envolvem em romances no trabalho podem

ser estigmatizadas caso desafiem normas de gênero, seja por sua postura, comportamento ou mesmo por sua presença em cargos historicamente masculinos (Devine; Markiewicz, 1990; Cavico; Mujtaba, 2021).

Uma preocupação entre os entrevistados foi a suposição de favoritismo, que desqualifica a ascensão profissional feminina, enquanto homens em situações semelhantes não enfrentam o mesmo estigma. Pesquisas sugerem que gerentes homens podem favorecer subordinadas com quem se relacionam (Quinn, 1977; Pierce *et al.*, 1996), mas essa realidade não beneficia as mulheres, pois as organizações frequentemente lutam em promover funcionárias envolvidas em romances no trabalho, criando uma barreira oculta à progressão de suas carreiras (Devine; Markiewicz, 1990; Gallo, 2023; Pierce *et al.*, 1996).

Trecho 3: As mulheres se encontram muitas vezes em situações em que são o elo mais frágil da cadeia, são mais vulneráveis em relação ao cargo e ao emprego. Então, enquanto alguns acham que elas têm mais chances de se beneficiar com favoritismos, eu acho que elas têm é mais chances de se prejudicarem. (Participante 3)

Além disso, os romances no local de trabalho frequentemente se tornam alvo de fofocas. Embora pareçam inofensivas, essas fofocas podem minar a moral dos colegas, especialmente em situações de romances hierárquicos ou relacionamentos que terminaram (Sidhu; Bhalla; Nazneen, 2020; Gallo, 2023). A fofoca é um dos aspectos mais prejudiciais das percepções negativas no trabalho, muitas vezes levando à hostilidade e à disseminação de informações falsas, sendo a mulher a maior vítima (Bilyk, 2021; Gallo, 2023). O medo de consequências negativas, como desaprovação, altos níveis de fofoca, hostilidade, comunicações distorcidas e ciúmes de superiores e colegas, frequentemente levam casais a manter seu relacionamento em segredo no trabalho (Sidhu; Bhalla; Nazneen, 2020).

Os entrevistados relataram casos em que as interações entre colegas que têm ou tiveram um relacionamento no trabalho foram mal interpretadas, prejudicando a reputação dos envolvidos. Um exemplo foi uma assistente de atendimento injustamente acusada de se relacionar simultaneamente com dois gerentes, o que comprometeu sua carreira e a levou a se mudar de cidade, mesmo nunca tendo se envolvido com nenhum deles. Destaca-se que todos os relatos sobre fofoca envolveram exclusivamente mulheres, denotando uma desigualdade de gênero nas percepções sobre romances no trabalho. Este achado corrobora a pesquisa de Pierce, Byrne e Aguinis (1996), que apontam que mulheres são frequentemente associadas a interesses escusos e ambição desmedida, enquanto homens são vistos como conquistadores bem-sucedidos, além da pesquisa de Gallo (2023), que indica que mulheres são mais prejudicadas por boatos, frequentemente rotuladas de maneira pejorativa e sofrendo consequências profissionais injustas, impactando negativamente a saúde mental. Em outro caso relatado, uma técnica foi preferida em uma promoção por ter sua reputação maculada.

Trecho 4: Eu lembro de uma colega que ficou com a maior fama de “rodada” e nem era verdade. E se fosse, também, qual o problema? Mas no caso dela era só fofoca maldosa mesmo. Ela fez um processo seletivo para gerente em que ela foi muito melhor que os outros, eu estava na banca, mas ela não foi selecionada porque o gestor da unidade falou que ela tinha fama de “rodada” e ele não queria tentação, porque ele era casado. (Participante 13)

Esses relatos ilustram como fofocas podem ter um impacto profundo no bem-estar das mulheres, levando-as a pedir transferência ou se mudar de cidade. A percepção dos entrevistados reflete as dinâmicas de poder e as normas culturais enraizadas no patriarcado, com as mulheres enfrentando desafios e estigmas mesmo sem se relacionar romanticamente no trabalho, bastando se destacar profissionalmente (Gallo, 2023). Mais do que um fenômeno isolado, a estigmatização da mulher no trabalho opera como um mecanismo de controle social, limitando a atuação feminina e perpetuando o domínio masculino nas posições de liderança. Essa estigmatização não pode ser analisada como uma simples questão de percepção social, mas como um elemento estrutural das desigualdades de gênero nas organizações, demonstrando que o ambiente de trabalho não é um espaço neutro, mas um campo de disputa de poder em que normas patriarciais são reafirmadas para restringir a ascensão feminina. Além disso, a literatura evidencia que a hipersexualização feminina no ambiente corporativo frequentemente serve como justificativa para excluí-las de espaços estratégicos e de poder (Cavico; Mujtaba, 2021; Gallo, 2023). Assim, o desafio das organizações não deve ser apenas evitar conflitos de interesse ou favoritismos, mas reconhecer e mitigar estruturas que favorecem a vigilância moral sobre as mulheres, prejudicam sua credibilidade e limitam suas oportunidades de crescimento profissional.

Substitutividade da mulher. Mulheres em relacionamentos amorosos no trabalho experimentam reações mais negativas dos colegas de trabalho e maior insegurança no emprego em relação aos homens, especialmente se o relacionamento terminar (Bilyk, 2021). A literatura sobre romances no trabalho aponta que as pessoas em posição mais baixa na hierarquia – geralmente mulheres – correm mais risco de perder o emprego ou serem transferidas, independente do desempenho profissional (Quinn, 1977; Devine; Markiewicz, 1990; Pierce; Byrne; Aguinis, 1996; Wilson, 2015). Isso demonstra como a estrutura organizacional reforça assimetrias de gênero ao tolerar que mulheres sejam penalizadas, enquanto homens, geralmente em posição de poder, permanecem protegidos. Esse padrão revela não apenas um viés sexista nas decisões institucionais, mas também a forma como as hierarquias organizacionais, historicamente masculinas, criam e reproduzem mecanismos de exclusão das mulheres (Antloga *et al.*, 2021).

No caso da Caixa, onde os funcionários possuem estabilidade no emprego, a perda de um cargo em comissão é frequentemente percebida como punição equivalente a uma demissão, especialmente quando não há justificativa objetiva para tal decisão. Em um dos relatos coletados,

a entrevistada contou que ao término do casamento, seu ex-marido não aceitou bem a separação e criou uma série de situações constrangedoras para ela no trabalho. Após ele ser promovido a uma unidade hierarquicamente superior, ele influenciou a nova gestão que assumiu a unidade a dispensá-la da função. Mesmo sem trabalharem mais juntos, ela foi penalizada pelo seu histórico amoroso. Esse caso ilustra como o histórico amoroso das mulheres dentro da organização pode ser usado como critério para decisões administrativas, reforçando sua posição de vulnerabilidade.

Outro relato evidencia como o término de um relacionamento entre superior hierárquico e subordinada pode levar a assédio e retaliação. O caso, descrito na primeira categoria temática, Relações de Poder, revelou que após o fim do relacionamento amoroso hierárquico o superior passou a retaliar a subordinada, utilizando estratégias de exclusão e silenciamento profissional. Quando a situação foi denunciada, a resposta da organização foi forçar a subordinada a sair. O fato de que a decisão foi pela remoção da mulher – e não do homem, que era o superior hierárquico e que perpetuou o comportamento abusivo – expõe a forma como as hierarquias organizacionais sustentam as desigualdades de gênero. A tendência institucional não é a de avaliar o mérito da questão, mas sim de agir para “resolver o problema” de maneira que proteja o superior hierárquico, que na maioria dos casos é o homem.

Discutir a substitutividade da mulher no ambiente corporativo não se trata apenas de descrever um fenômeno, mas de evidenciar um padrão estrutural que penaliza as mulheres por suas escolhas pessoais de maneira desproporcional. A ideia da mulher como substituível após um relacionamento amoroso fracassado no trabalho está profundamente enraizada na cultura organizacional patriarcal. Estudos apontam que mulheres envolvidas em romances no trabalho são mais suscetíveis a se tornarem vítimas de realocações ou demissões do que seus parceiros masculinos, indicando uma discriminação baseada em gênero e no status hierárquico (Quinn, 1977; Devine; Markiewicz, 1990; Pierce; Byrne; Aguinis, 1996; Gallo, 2023). A lógica subjacente é que, enquanto o homem continua sendo visto como um profissional valorizado e necessário, a mulher é considerada um elemento passível de remoção, seja para evitar desconfortos internos, seja para proteger a reputação dos homens envolvidos. Assim, enquanto os homens que participaram dos mesmos relacionamentos permanecem protegidos em seus cargos, a permanência da mulher pode comprometer o ambiente, gerar tensões e alimentar rumores, sendo mais conveniente para a empresa afastá-la.

Essa dinâmica não é uma consequência inevitável dos relacionamentos amorosos no trabalho, mas um reflexo da assimetria de poder dentro das organizações e da desigualdade de gênero presente na sociedade como um todo. A estrutura corporativa, longe de ser neutra, é construída para perpetuar desigualdades de gênero e reforçar o domínio masculino no ambiente de trabalho, lógica que reflete a reprodução do patriarcado no ambiente corporativo. As empresas continuam sustentando a ideia de que as mulheres ocupam um lugar condicionado no mercado de trabalho

e não um direito pleno, levando à aceitação tácita de que, em qualquer disputa interpessoal que envolva gênero, a mulher deve ser a parte sacrificada. Quando as organizações permitem que decisões administrativas sejam tomadas com base nessas percepções, elas reforçam um ciclo de precarização da mulher no ambiente corporativo, no qual sua permanência está constantemente colocada em risco em função de sua vida pessoal e sua credibilidade pode ser comprometida por fatores que nada têm a ver com seu desempenho profissional.

A ausência de políticas organizacionais que protejam mulheres em casos como esse evidencia como as empresas focam apenas em evitar favoritismo e conflitos de interesse, mas raramente oferecem mecanismos de proteção para aquelas que enfrentam retaliações após o término de um relacionamento. O que se observa é a predominância de normas voltadas para a proteção da empresa e da reputação dos gestores homens, enquanto as mulheres são deixadas à própria sorte. Como o trabalho é culturalmente associado ao masculino, a mulher é, portanto, substituível (Antloga *et al.*, 2021).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste estudo foi investigar a influência dos relacionamentos amorosos no ambiente de trabalho sobre a carreira das mulheres, com foco nas dinâmicas de poder e desigualdades de gênero, explorando de que forma o machismo estrutural influencia a percepção e as consequências de comportamentos sexuais no trabalho para mulheres, comparado aos homens. Por se tratar de um estudo exploratório, a intenção foi captar a complexidade do fenômeno e levantar novas questões e categorias analíticas.

De modo geral, os resultados mostraram que as mulheres que se envolvem em romances no ambiente profissional são mais vulneráveis a consequências negativas do que seus pares masculinos, especialmente quando ocupam posições hierárquicas inferiores. A análise qualitativa possibilitou identificar como as mulheres enfrentam um julgamento moral que compromete sua credibilidade profissional, sendo frequentemente acusadas de utilizar seus relacionamentos para ascender na carreira, ao passo que os homens dificilmente sofrem o mesmo escrutínio. Além disso, os resultados indicam que, na ausência de políticas institucionais que regulamentem esses vínculos de forma equitativa, as mulheres são as principais afetadas por práticas informais que reproduzem desigualdades de gênero, incluindo a necessidade de esconder seus relacionamentos para evitar consequências profissionais adversas. Esses achados reafirmam a presença de uma estrutura organizacional que, longe de ser neutra, naturaliza a penalização das mulheres e a impunidade dos homens no contexto dos relacionamentos amorosos no trabalho.

Ao contrário da abordagem tradicional, que trata os romances no ambiente de trabalho sob uma ótica meramente normativa ou funcionalista, esta pesquisa propõe uma mudança do eixo de análise ao deslocar o foco das consequências individuais dos relacionamentos amorosos

no trabalho para as estruturas institucionais e organizacionais que perpetuam desigualdades de gênero. Dessa forma, o estudo evidencia que a sexualidade e o afeto no trabalho não operam de forma neutra, mas são atravessados por relações de poder e normas patriarcais, introduzindo um enquadramento crítico que revela mecanismos de exclusão e violências simbólicas contra as mulheres. Consequentemente, os resultados não apenas confirmam desigualdades de gênero já documentadas em pesquisas sobre carreira e ascensão profissional, mas também ampliam esse debate ao introduzir novas categorias interpretativas, que conectam os relacionamentos amorosos no trabalho a processos mais amplos de dominação e exclusão profissional das mulheres. Especificamente, o estudo propõe que os impactos dos relacionamentos amorosos no trabalho para as mulheres sejam analisados a partir de três eixos principais: a influência das relações de poder na perpetuação de desigualdades de gênero, a estigmatização das mulheres envolvidas nesses relacionamentos e a sua substitutividade no ambiente organizacional, especialmente após o término do vínculo amoroso.

Essa abordagem rompe com modelos teóricos anteriores que tratam os romances no trabalho como um fenômeno isolado ou como uma questão meramente gerencial. Em vez disso, o estudo sugere que os relacionamentos amorosos devem ser compreendidos dentro de um arcabouço interseccional de análise de poder, que leve em conta não apenas gênero, mas também outras hierarquias sociais que atravessam o ambiente corporativo. Em particular, os achados sustentam a tese de que a lógica organizacional não apenas espelha o patriarcado, mas também opera como um espaço de reprodução de suas normas, em que a sexualidade e o afeto são utilizados como dispositivos de controle sobre a presença feminina. O estudo também contribui ao evidenciar a lacuna existente na literatura sobre as especificidades desses fenômenos em organizações públicas do sul global, onde as relações de poder e gênero assumem contornos próprios devido a fatores culturais e institucionais.

Diante desses achados, torna-se evidente que as desigualdades de gênero nos relacionamentos amorosos no ambiente de trabalho não são apenas um problema estrutural abstrato, mas uma realidade concreta com implicações diretas para a gestão organizacional e para a formulação de políticas institucionais. Compreender essas dinâmicas não se limita ao campo teórico; exige, também, a adoção de estratégias que minimizem os impactos negativos sobre as mulheres e promovam ambientes de trabalho mais equitativos. Assim, os resultados desta pesquisa fornecem subsídios para refletir sobre como as organizações podem atuar para mitigar essas desigualdades e garantir que as relações interpessoais no trabalho não se convertam em um fator adicional de exclusão profissional.

É importante ressaltar que este estudo não tem como objetivo interferir nas políticas organizacionais da Caixa Econômica Federal, tampouco determinar diretrizes específicas para a instituição. A Caixa foi escolhida como campo empírico de investigação por suas características que

miscigenam elementos de organizações públicas e privadas, permitindo uma análise das dinâmicas de poder e gênero em um ambiente organizacional complexo. Cabe à própria instituição, caso considere pertinente, refletir sobre seus mecanismos internos e elaborar políticas que respondam às desigualdades identificadas. As propostas concretas discutidas neste estudo não se restringem a essa organização, mas extrapolam o contexto específico da pesquisa e podem ser aplicadas a qualquer empresa ou instituição que identifique desafios semelhantes. Dessa forma, os achados desta pesquisa fornecem um referencial para a reflexão e o aprimoramento das políticas organizacionais de maneira mais ampla, sem impor recomendações direcionadas a uma organização específica.

Um dos aspectos mais evidentes da pesquisa foi a ausência de mecanismos institucionais que garantam proteção para mulheres que enfrentam retaliação no ambiente de trabalho após o término de um relacionamento. Isso sugere a necessidade de criação de protocolos específicos para lidar com casos em que há perseguição, isolamento profissional ou perda de cargos em função de questões interpessoais. No atual cenário organizacional, muitas dessas situações são tratadas de forma subjetiva, sem um processo transparente que impeça decisões arbitrárias. Assim, uma implicação prática deste estudo é a necessidade de protocolos formais para denúncias de retaliação não apenas pós-relacionamento, mas de qualquer natureza, garantindo que esses casos sejam analisados com o devido rigor e que as vítimas não sejam as únicas penalizadas pela situação. A criação de mecanismos de supervisão externa para avaliar transferências e remoções de cargos quando há indícios de perseguição também se mostra fundamental para evitar que relações interpessoais influenciem a estabilidade profissional das mulheres.

Além disso, os resultados indicam que a estigmatização da mulher nos romances no trabalho opera como um mecanismo informal de disciplinamento social, reforçando a ideia de que seu sucesso profissional está condicionado a fatores extrínsecos ao seu desempenho. Esse fenômeno não pode ser mitigado apenas por meio de normativas formais, exigindo mudanças culturais dentro das organizações. A pesquisa aponta para a necessidade de ações educativas e programas de formação voltados à desconstrução de estereótipos de gênero no ambiente corporativo. Treinamentos que abordem as dinâmicas de gênero nas relações interpessoais, bem como a maneira como os julgamentos morais afetam desproporcionalmente as mulheres, podem contribuir para um ambiente organizacional menos hostil. Além disso, diretrizes institucionais devem coibir discursos que reforçam a desqualificação das mulheres por meio da vigilância moral, garantindo que sua progressão de carreira seja avaliada exclusivamente com base em critérios técnicos.

A lógica da substitutividade feminina no ambiente corporativo também sugere implicações relevantes para a política de retenção de talentos. O estudo demonstrou que, quando há conflitos interpessoais derivados de um relacionamento amoroso, as mulheres são mais frequentemente removidas de seus cargos ou pressionadas a buscar realocação, enquanto os homens tendem a permanecer em suas funções sem grandes repercussões. Isso indica que a permanência das mulheres

nas organizações é mais instável e que suas trajetórias profissionais podem ser interrompidas não por questões de competência, mas por fatores relacionais. Portanto, um desdobramento prático da pesquisa é a necessidade de avaliar e modificar as políticas de gestão de pessoas para garantir que decisões sobre transferências e realocações não sejam influenciadas por percepções enviesadas sobre o comportamento das mulheres no ambiente de trabalho. Estratégias como auditorias internas sobre processos de realocação e a exigência de justificativas formais para remoções de cargo podem minimizar esse tipo de impacto.

A pesquisa também demonstra que as organizações precisam rever a forma como lidam com romances hierárquicos, pois a mera proibição desse tipo de relacionamento não impede que ele ocorra, tampouco protege as mulheres de retaliações e assédios. A partir dos achados, uma medida recomendável seria a adoção de políticas que incentivem maior transparência e regulação desses vínculos, sem recorrer a punições indiscriminadas que apenas reforçam desigualdades preexistentes. Ao invés de sanções automáticas, o foco deve estar na criação de diretrizes claras sobre conflitos de interesse, abuso de poder e mecanismos de supervisão sobre promoções e benefícios concedidos a parceiros dentro da organização. Essas medidas podem ajudar a evitar tanto a percepção de favorecimento quanto o uso de relacionamentos passados como justificativa para punir ou marginalizar mulheres no ambiente profissional.

Embora os resultados desta pesquisa ofereçam reflexões relevantes para o aprimoramento das políticas organizacionais e a promoção de ambientes de trabalho mais equitativos, é importante reconhecer que toda investigação possui limites metodológicos e empíricos que devem ser considerados na interpretação dos achados. Algumas restrições decorrem das escolhas metodológicas adotadas, enquanto outras refletem a complexidade do fenômeno investigado e a impossibilidade de abranger todas as suas dimensões em um único estudo. Assim, ao mesmo tempo em que esta pesquisa contribui para ampliar o debate sobre os impactos dos relacionamentos amorosos na trajetória profissional das mulheres, suas limitações também apontam direções para futuras investigações que possam aprofundar e expandir essa discussão.

Primeiramente, a pesquisa foi conduzida em uma única organização pública brasileira, o que restringe a generalização dos achados para outros contextos organizacionais e culturais. Embora a Caixa tenha sido um campo de pesquisa relevante por suas características que miscigenam elementos do setor público e privado, os resultados não podem ser automaticamente extrapolados para outras organizações com dinâmicas institucionais e normativas distintas. Estudos futuros podem se beneficiar de uma amostra mais ampla e diversificada, incluindo organizações de diferentes setores, tamanhos e estruturas hierárquicas, bem como regiões geográficas variadas, a fim de testar a aplicabilidade das conclusões aqui apresentadas em diferentes contextos.

Outra limitação relevante está na metodologia utilizada. Embora a pesquisa qualitativa tenha permitido um aprofundamento analítico e a identificação de categorias emergentes que

enriquecem o debate sobre gênero e poder no ambiente de trabalho, o método de entrevistas semiestruturadas também está sujeito a vieses subjetivos dos participantes e dos pesquisadores. As percepções individuais sobre as relações amorosas no trabalho podem ser influenciadas por fatores emocionais e experiências pessoais, o que pode afetar a forma como os relatos foram construídos. Além disso, o processo de análise interpretativa sempre carrega elementos subjetivos, ainda que mitigados pelo rigor metodológico. Para fortalecer futuras investigações sobre o tema, a inclusão de métodos quantitativos poderia complementar os achados qualitativos, proporcionando uma visão mais abrangente e robusta sobre o impacto das relações amorosas na trajetória profissional das mulheres.

A ausência de uma abordagem interseccional mais ampla também representa uma limitação do estudo. Embora a pesquisa tenha se concentrado na questão de gênero, outros marcadores sociais, como raça, classe e orientação sexual, não foram explorados com profundidade. No caso específico da Caixa, a estabilidade proporcionada pelo cargo estatutário, acessado por concurso público, reduz a variação socioeconômica, limitando a análise sobre o impacto da classe social nessas dinâmicas. Além disso, o racismo estrutural no Brasil, aliado à ausência de cotas raciais nos concursos da Caixa até 2014, levou a uma composição de funcionários majoritariamente brancos, o que restringiu a possibilidade de aprofundamento na interseccionalidade entre raça e gênero dentro da amostra estudada. No que se refere à orientação sexual, a literatura aponta que relacionamentos homoafetivos no ambiente de trabalho tendem a ser mais ocultos devido ao receio de discriminação e hostilidade, o que pode explicar a dificuldade encontrada na identificação e recrutamento de participantes com esse perfil para o estudo. Considerando que a invisibilidade de certos grupos pode mascarar desigualdades específicas, pesquisas futuras podem se beneficiar de metodologias que incluem estratégias de amostragem mais direcionadas para contemplar experiências interseccionais.

Por fim, uma limitação metodológica adicional diz respeito à relutância dos participantes em discutir abertamente seus relacionamentos amorosos no trabalho. A sensibilidade do tema fez com que algumas entrevistas fossem mais restritas, e certos aspectos das experiências relatadas foram compartilhados de maneira velada ou com receio de exposição. Além disso, a ausência de entrevistas com gestores ou tomadores de decisão dentro da organização limitou a possibilidade de uma análise institucional mais aprofundada sobre como a liderança percebe e lida com esses relacionamentos no ambiente corporativo. Estudos futuros poderiam explorar essa dimensão incluindo entrevistas com gestores e outros atores institucionais que desempenham papel central na formulação de normas organizacionais.

Diante dessas limitações, a presente pesquisa não tem a pretensão de esgotar o tema, mas sim de contribuir para o aprofundamento das discussões sobre as desigualdades de gênero no ambiente organizacional. As restrições metodológicas e empíricas aqui apontadas não invalidam os achados,

mas indicam caminhos para investigações futuras que possam ampliar a compreensão sobre a interseção entre relações afetivas e dinâmicas de poder no mundo do trabalho. Ao reconhecer essas limitações, o estudo reforça a necessidade de uma abordagem mais ampla e multidimensional para compreender as consequências dos relacionamentos amorosos no ambiente organizacional, garantindo que as desigualdades identificadas possam ser melhor exploradas em contextos diversos.

REFERÊNCIAS

- ANTLOGA, C. S. Por que estudar o trabalho feminino?. Em: **Trabalho Feminino: Desafios e Perspectivas no Brasil**. Curitiba: Appris, p. 17-29, 2021.
- ANTLOGA, C. S.; MONTEIRO, R.; MAIA, M.; PORTO, M; MACIEL, M. Trabalho feminino: Uma revisão sistemática da literatura em psicodinâmica do trabalho. **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, 36(Special), 2020. DOI: 10.1590/0102.3772e36nspe2
- AQUINO, K.; SHEPPARD, L.; WATKINS, M. B.; O'REILLY, J.; SMITH, A. Social sexual behavior at work. **Research in Organizational Behavior**, v. 34, p. 217-236, 2014. DOI: 10.1016/j.riob.2014.02.001
- BABBIE, E.; MOUTON, J. **The Practice of Social Research**. Cape Town: South Africa Oxford University Press, 2001.
- BILYK, D. The Inevitability of Workplace Romance. **Canadian Journal of Family and Youth / Le Journal Canadien De Famille Et De La Jeunesse**, p. 53-63, 2021. DOI:10.29173/cjfy29622
- BRAUN, V.; CLARKE, V. Using thematic analysis in psychology. **Qualitative Research in Psychology**, 3(2), p. 77-101, 2006. DOI:10.1191/1478088706qp063oa
- CAVICO, F; MUJTABA, B. Workplace romance and sexual favoritism in the #MeToo workplace: Legal and practical considerations for management. **Equality, Diversity and Inclusion: An International Journal**, 40(6), p. 667-689, 2021. DOI:10.1108/EDI-11-2020-0324
- CLARKE, L. Sexual relationships and sexual conduct in the workplace. **Legal Studies**, V. 26, p. 347-368, 2006. DOI:10.1111/j.1748-121X.2006.00020.x
- COOLICAN, H. **Research Methods and Statistics in Psychology**. United Kingdom: Hodder Education. 2008.
- DEVINE, I.; MARKIEWICZ, D. Cross-sex relationships at work and the impact of gender stereotypes. **Journal of Business Ethics (Springer Nature)**, 9(4), p. 333-338, 1990. DOI: 10.1007/bf00380331
- DILLARD, J. Close relationships at work: Perceptions of the motives and performance of relational participants. **Journal of Social and Personal Relationships**, 4(2), p. 179-193, 1987. DOI:10.1177/0265407587042005
- DILLARD, J.; WITTEMAN, H. Romantic relationships at work: Organizational and personal influences. **Human Communication Research**, Volume 12, p. 99-116, 1985. DOI: 10.1111/j.1468-2958.1985.tb00068.x

GALLO, D. L. V. Relacionamentos amorosos no local de trabalho: formação e mudanças percebidas nos comportamentos relacionados ao trabalho no contexto organizacional de uma empresa pública brasileira. **Dissertação de Mestrado (Universidade de Brasília)**. 2023.

LICKEY, N. C.; BERRY, G. R.; WHELAN-BERRY, K. S. Responding to workplace romance: A proactive and pragmatic approach. **The Journal of Business Inquiry**, 8(1), p. 100-119, 2009. https://www.researchgate.net/publication/265928528_Responding_to_Workplace_Romance_A_Proactive_and_Pragmatic_Approach

MARTIN, P. Y.; COLLINSON, D. Gender and sexuality in organizations. **Revisioning gender**, p. 285-310, 1999. https://www.researchgate.net/publication/280112689_Gender_and_Sexuality_in_Organizations

MEAD, M.. A proposal: we need taboos on sex at work. Redbook, 31–38. Reprinted. Em: **Sexuality in Organizations: Romantic and Coercive Behaviours at Work**. 3^a ed. Oak Park, IL: Moore Publishing Company, p. 31-38, 1978.

MILL, A. Gender, Sexuality and Organization Theory. Em: **Sexuality and the Organization**. London: Sage, p. 29-44, 1989.

PIERCE, C. A.; BYRNE, D.; AGUINIS, H.. Attraction in organizations: a model of workplace romance. **Journal of Organizational Behavior**, 17(1), p. 5-32, 1996. DOI:10.1002/(SICI)1099-1379(199601)17:13.0.CO;2-E

QUINN, R. E.. Coping with cupid: The formation, impact, and management of romantic relationships in organizations. **Administrative Science Quarterly**, 22(1), p. 30-45, 1977. DOI: 10.2307/2391744

SIDHU, A.; BHALLA, P.; NAZNEEN, A.. Impact of workplace romance on organizational settings and policies: Review research. **Prabandhan: Indian Journal of Management**, 13(5), p. 44-57, 2020. DOI:10.17010/pijom/2020/v13i5-7/153081

WILSON, F. Romantic Relationships at Work: Why Love Can Hurt. **International Journal of Management Reviews**, 17(1), p. 01-19, 2015. DOI:10.1111/ijmr.12034

Diana Valls Gallo

 <https://orcid.org/0000-0002-7642-3224>

Doutoranda em Psicologia Clínica e Cultura e Mestra em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações pela Universidade de Brasília (UnB). Bacharel em Comunicação Social – Jornalismo e Audiovisual pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Graduanda em Psicologia pela Universidade de Brasília (UnB). Funcionária da Caixa Econômica Federal.

dianavallsgallo@gmail.com

Isidro Valls-Salles

 <https://orcid.org/0000-0001-5259-5948>

Doutorando e Mestre em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações pela Universidade de Brasília (UnB). Graduado em Psicologia – Psicólogo, Bacharel e Licenciatura – pela Universidade de Brasília (UnB). Pesquisador no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Professor da Academia Nacional de Polícia (ANP).

isidrosalles@hotmail.com

Aline Souza Bastos <https://orcid.org/0009-0008-5369-1948>

Mestranda em Psicologia Clínica e Cultura pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Gestão de Políticas Públicas pela Unyleya. Bacharel em Jornalismo Multimeios pela Universidade Estadual da Bahia (UNEB). Especialista em Comunicação na Organização das Nações Unidas (ONU), no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

alinebastos3@gmail.com

Carla Sabrina Antloga <https://orcid.org/0000-0003-4105-6708>

Pós-Doutora em Psicologia pela Universidade de São Paulo (USP), com estágio técnico no Conservatoire d'Arts et Métiers, Paris. Doutora e Mestra em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações (PSTO) e Psicóloga pela Universidade de Brasília (UnB). Professora no Programa de Pós-Graduação em Psicologia Clínica e Cultura na Universidade de Brasília (UnB).

antloga@unb.br

enap

RSP

Revista do Serviço Público

Brasília - 2026