

| | |
|---------------------------|---|
| Título do capítulo | CAPÍTULO 7 – MULHER NO PODER E NA TOMADA DE DECISÕES |
| Autores(as) | Daniela Leandro Rezende |
| DOI | http://dx.doi.org/10.38116/lv978-65-5635-010-3/cap7 |

| | |
|--------------------------|---|
| Título do livro | BEIJING +20: AVANÇOS E DESAFIOS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO |
| Organizadores(as) | Natália Fontoura Marcela Rezende Ana Carolina Querino |
| Volume | - |
| Série | - |
| Cidade | Brasília |
| Editora | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) |
| Ano | 2020 |
| Edição | - |
| ISBN | 978-65-5635-010-3 |
| DOI | http://dx.doi.org/10.38116/lv978-65-5635-010-3 |

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

MULHER NO PODER E NA TOMADA DE DECISÕES¹

Daniela Leandro Rezende²

“A participação das mulheres em condições de igualdade na tomada de decisões constitui não só uma exigência básica de justiça ou democracia, mas pode ser também considerada uma condição necessária para que os interesses das mulheres sejam levados em conta”
(Pequim, 2006).

1. INTRODUÇÃO

A histórica exclusão das mulheres das esferas de poder e tomada de decisão foi abordada em diversos tratados e conferências internacionais e fundamenta as lutas pela garantia de direitos políticos, como os direitos de votar e de se eleger. Contudo, a existência formal desses direitos não assegura às mulheres participação equitativa nos espaços de poder, que permanecem com escassa presença feminina na política formal, ainda que haja ampla participação na política não institucional.

Diante desse quadro, a noção de transversalidade, um dos princípios da Declaração da Plataforma de Ação de Beijing de 1995, demanda que a perspectiva de gênero seja disseminada em todas as áreas de políticas públicas, de forma a garantir a efetiva superação das desigualdades entre homens e mulheres. Esse documento, importante marco no que se refere a justiça de gênero, define como objetivo estratégico a adoção de “medidas para garantir às mulheres igualdade de acesso às estruturas de poder e ao processo de decisão e sua participação em ambos” (Pequim, 2006, p. 216). Dentre as ações a serem desenvolvidas para alcançar este objetivo, destacam-se a adoção de medidas para promover uma “massa crítica” de mulheres dirigentes nos setores público e privado, e o desenvolvimento de ações de formação que estimulem e habilitem as mulheres a ocuparem tais espaços.

A Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em 1995, em Beijing, tem como objetivo o “empoderamento de todas as mulheres” (Pequim, 2006, p. 155), estabelecido como fundamental “para a realização da igualdade, do desenvolvimento e da paz” (p. 152). O empoderamento das mulheres

1. Este capítulo contém trechos da tese de doutorado da autora. Ver Rezende (2015).

2. Doutora em ciência política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Atualmente é professora no Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Viçosa (DCS/UFV).

pode ser entendido, no âmbito desse importante documento, como a “possibilidade de realizarem todo o seu potencial na sociedade, e construir suas vidas de acordo com suas próprias aspirações” (Pequim, 2006, p. 151). Para que esse objetivo seja alcançado, o referido documento definiu áreas prioritárias de ação, que deveriam orientar as estratégias de governos, comunidade internacional e sociedade civil (incluídos aqui as organizações não governamentais (ONGs) e o setor privado), dentre as quais destaca-se “o exercício do poder e na tomada de decisões em todos os níveis” (p. 162).

O documento aponta ainda como causas da sub-representação das mulheres nos espaços de poder e tomada de decisões a divisão sexual do trabalho, que aumenta os custos de participação feminina em tais arenas, a existência de estereótipos, atitudes e práticas discriminatórias, que atuam como barreiras à presença de mulheres em partidos políticos, órgãos governamentais, sindicatos e em cargos de direção no setor privado, o que termina por constranger o desenvolvimento de capacidades e habilidades associadas à liderança.

Apesar disso, relatórios de monitoramento do cumprimento dos objetivos estabelecidos pela Plataforma (Brasil, 1999; 2004; 2009; 2014) indicam a persistência da sub-representação feminina nos espaços de poder e tomada de decisão. Nesse sentido, como dito anteriormente, o objetivo deste capítulo é analisar o cumprimento, no Brasil, da Plataforma de Beijing, vinte anos após sua promulgação a respeito do tema *Mulher no poder e na tomada de decisões*. Seus objetivos específicos são: *i)* avaliar o cumprimento dos objetivos e das metas da Plataforma de Beijing, especificamente no que se refere aos espaços de poder e tomada de decisão; *ii)* analisar a presença de mulheres nos espaços de poder e tomada de decisão a partir de dados relativos à distribuição de cargos e posições de poder entre homens e mulheres nos setores público e privado; e *iii)* avaliar a evolução da presença de mulheres em tais espaços no período 1995-2015.

Para tanto, o capítulo está organizado em cinco seções, contando com esta breve introdução. Na segunda seção, será apresentada uma revisão da literatura acadêmica sobre o tema, que orientará a análise a ser desenvolvida nas seções seguintes. Importante esclarecer que essa revisão não se pretende exaustiva, tendo como objetivo apresentar alguns conceitos que serão cruciais para a análise dos dados

explicitados na terceira seção. Nela, portanto, são apresentados os dados relativos ao tema do poder e da tomada de decisão, além da discussão sobre fontes de dados, periodicidade e metodologia de cálculo. Na quarta seção, os indicadores são analisados, à luz dos aportes teóricos explicitados na primeira seção e de aspectos relativos à organização do sistema político brasileiro, considerando a legislação eleitoral, partidária e a organização dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, com especial atenção aos seus processos de recrutamento. Na quarta seção, são apresentadas as considerações finais e algumas recomendações para que o quadro apresentado se transforme, no sentido da maior presença de mulheres nos espaços de poder e tomada de decisão.

2. BREVE REVISÃO TEÓRICA

Como mencionado na introdução deste capítulo, a Plataforma de Ação estabelece como objetivos estratégicos “adotar medidas para garantir às mulheres igualdade de acesso às estruturas de poder e ao processo de decisão e sua participação em ambos” (Pequim, 2006, p. 216) e “aumentar a capacidade das mulheres para participar no processo de tomada de decisões e ocupar posições de chefia” (p. 218).

A ausência das mulheres nos espaços de poder e tomada de decisão tem sido analisada na literatura sobre o tema a partir dos conceitos de *divisão sexual do trabalho* (a exemplo de Abreu e Meirelles, 2012 e Firmino, Silva e Viana, 2015) e *teto de vidro* (como fazem Melo, Nastari e Massula, 2005 e Vaz, 2013).

Segundo Kergoat (2009, p. 67), a divisão sexual do trabalho

tem por características a destinação prioritária dos homens à esfera produtiva e das mulheres à esfera reprodutiva e, simultaneamente, a apreensão pelos homens das funções de forte valor social agregado (políticas, religiosas, militares etc.). Esta forma de divisão social do trabalho tem dois princípios organizadores: o princípio de separação (existem trabalhos de homens e trabalhos de mulheres) e o princípio de hierarquização (um trabalho de homem “vale” mais do que um trabalho de mulher).

A separação entre público e privado seria, pois, constitutiva do fenômeno de divisão sexual do trabalho, uma vez que o trabalho reprodutivo seria próprio à esfera privada, enquanto o trabalho produtivo seria característico da arena pública (Abreu e Meirelles, 2012). Ademais, o conceito também enfatiza a hierarquização entre tais esferas e os tipos de trabalho a elas correlatos, o que implica a análise das relações de desigualdade associadas à classificação de atividades como “femininas” ou “masculinas”. Como afirmam Firmino e Silva (2015, p. 89),

Os efeitos perversos de tal processo de diferenciação, desde o nascimento, podem ser percebidos na concentração de mulheres nas profissões relacionadas ao cuidado, na baixa presença de mulheres nos espaços de poder de decisão, nas já observadas diferenças salariais entre homens e mulheres, na maior taxa de desocupação das mulheres, na invisibilidade da violência doméstica, na jornada dupla de trabalho feminino, entre outros.

Nesse sentido, o recurso ao conceito de divisão sexual do trabalho como ferramenta analítica implica, no escopo deste capítulo, atentar, de forma geral, para a ausência (ou escassa presença) das mulheres nos espaços de poder e tomada de decisão como fruto de processos sociais mais amplos, que terminam por estabelecer “lugares de mulheres” e naturalizar a desigualdade. Isso significa que os baixos percentuais de mulheres nas estruturas de poder e decisão não devem ser tomados como fruto de escolhas individuais, mas associados a arranjos estruturais que reforçam a desigualdade entre homens e mulheres e mesmo entre as mulheres, quando se considera as dimensões de raça/cor e classe, por exemplo. Ademais, o conceito permite avaliar que a desigualdade se mantém inclusive para as mulheres que conseguem acessar os espaços de poder e decisão, visto que, muitas vezes, sua presença se relaciona ao desenvolvimento de atividades tipicamente “femininas” relacionadas ao cuidado ou à área social (educação e políticas sociais, por exemplo).

O fenômeno conhecido como teto de vidro diz respeito à existência de uma segregação vertical ou “afunilamento hierárquico” relacionado, portanto, à ascensão na carreira:

este fenômeno 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, conseqüentemente, nas altas esferas do poder, do prestígio e das remunerações. É observado mesmo quando as mulheres são dotadas de características produtivas idênticas ou superiores às de seus congêneres do sexo masculino (Vaz, 2013, p. 765-766).

Algumas autoras, como Connell (2006) e Acker (2009), argumentam que o conceito de teto de vidro é inadequado para avaliar a desigualdade que dificulta ou impede o acesso de mulheres às posições no topo das carreiras. Uma das críticas se refere ao fato de que o conceito apresenta uma visão estática de um fenômeno que possui características dinâmicas, devendo, portanto, ser tratado como um processo. Nesse sentido, seria mais adequado falar em regime de gênero ou regime de desigualdade. Apesar de considerar as críticas pertinentes, no escopo deste capítulo, será utilizado o conceito de teto de vidro, uma vez que a análise se concentra em um diagnóstico acerca da presença de mulheres em espaços de poder e tomada de decisão. Análises sobre os processos que levam à configuração dos cenários apresentados fogem aos objetivos, portanto, o que não significa que não sejam relevantes para compreender a dinâmica de desigualdade associada a tais posições.

Segundo Carli e Eagly (2001), o conceito de teto de vidro aponta para o descompasso entre a crescente e maciça presença de mulheres no mercado de trabalho e a elevação de seu nível de escolaridade e sua escassa presença nas posições de poder nas organizações. Assim, as autoras argumentam que

teto de vidro é uma metáfora para preconceito e discriminação. (...) O preconceito contra as mulheres como líderes ou líderes potenciais pode afetar a habilidade de mulheres em adquirir e exercer autoridade e pode produzir discriminação quando traduzido em decisões organizacionais ou políticas (Carli e Eagly, 2001, p. 631, tradução nossa).

Dessa forma, o conceito de teto de vidro também permite uma análise da tímida presença de mulheres em posições de poder, além de qualificar a presença daquelas que conseguem acesso a tais posições, mas que se encontram retidas em estágios mais iniciais e menos valorizados da carreira. O conceito é especialmente relevante para a análise aqui desenvolvida, já que permite avaliar de forma mais aprofundada os lugares ocupados pelas mulheres nos espaços de poder e decisão. Além disso, possibilita entender porque, ainda que o acesso a tais posições seja regido por critérios impessoais e objetivos, como é o caso de cargos públicos, em que a seleção se dá via concurso, a presença de mulheres tende a diminuir nas posições mais elevadas das carreiras, em que prevalece o critério de nomeação, o que abre margem para a arbitrariedade, a pessoalidade e até mesmo para a manifestação de atitudes discriminatórias.

Finalmente, a presença de mulheres em espaços de poder e tomada de decisão pode ser analisada a partir do modelo da oferta e demanda relacionada às estruturas de poder e tomada de decisões (Norris e Lovenduski, 1995; Norris, 2013). Voltada à análise da seleção de candidatas para o parlamento britânico, a pesquisa desenvolvida por Norris e Lovenduski (1995) constitui importante referência para trabalhos sobre recrutamento político, em especial sobre os vieses de gênero, raça e classe que podem permear esse processo.

No modelo desenvolvido por Norris e Lovenduski (1995), a dimensão da oferta estaria relacionada às características das mulheres/candidatas, enquanto a dimensão da demanda estaria relacionada ao processo de seleção e às percepções e aos interesses de recrutadores, geralmente líderes partidários. Esse processo envolve três etapas: *i*) certificação, que define quem pode ser eleito(a) ou selecionado(a); *ii*) o processo de nomeação ou indicação, que diz respeito aos(as) responsáveis pela seleção de candidatas(as); e *iii*) o processo de eleição, que define quem, dentre os(as) selecionados(as) ocupará assentos no Legislativo.

Neste capítulo, o modelo proposto por Norris e Lovenduski (1995) e por Norris (2013) informará a estratégia de análise da presença de mulheres nos espaços de poder e tomada de decisão. Para tanto, é preciso fazer algumas ressalvas. Em primeiro lugar, é necessário explicitar que a ênfase da análise recairá sobre o resultado do processo de recrutamento político, ou seja, o foco do capítulo é a presença de mulheres em espaços de poder e tomada de decisão, considerando os setores público

e privado. Em segundo lugar, o modelo proposto pelas autoras será ampliado para incluir cargos não eletivos, como ministérios, postos na burocracia estatal e no Judiciário. Em terceiro lugar, a análise não levará em conta a dimensão da demanda, que se volta especificamente aos interesses e às percepções de recrutadores/selecionadores, como líderes partidários e presidentes, apenas para mencionar alguns exemplos. Finalmente, considerando a crítica de Krook (2010) ao modelo desenvolvido por Norris e Lovenduski (1995) e Norris (2013), que questiona a ampliação de uma lógica de mercado para a análise de instituições políticas e a negligência ao papel das instituições formais e informais que organizam o processo de recrutamento político, será incorporada referência ao quadro institucional que constrange tal processo, como as leis relativas ao sistema eleitoral e aos partidos políticos.

Dessa forma, a análise do tema *Mulher no poder e na tomada de decisões* deve considerar: o perfil das mulheres brasileiras, especificamente características relacionadas à formação universitária e a presença de mulheres em postos de direção nos setores público e privado, incluindo aqui partidos políticos e sindicatos, dados relacionados à dimensão da oferta de potenciais candidatas às posições de poder e tomada de decisão; informações relativas à presença de mulheres em tais espaços que, em comparação com o conjunto de informações mencionadas anteriormente e à luz das características do sistema político brasileiro, como legislação eleitoral e partidária, permitem explicitar os desafios relacionados à presença de mulheres no poder. Assim, espera-se contemplar tanto a dimensão da oferta, quanto aspectos mais estruturais que constroem a inclusão de mulheres nos espaços de poder e decisão, como indica Krook (2010).

A presença equitativa de mulheres nos espaços de poder e tomada de decisão se justifica, segundo a Plataforma de Ação, porque permite que a composição de tais espaços se assemelhe mais à constituição da sociedade, mas também porque é “condição necessária para que os interesses das mulheres sejam levados em conta” (Pequim, 2006, p. 215), contribuindo para “a redefinição das prioridades políticas e para a inclusão nos programas governamentais de novos tópicos, que refletem suas preocupações específicas, seus valores e experiências, e instilam novas perspectivas na corrente principal da temática política” (p. 215).

As medidas elencadas anteriormente e as justificativas associadas à promoção da igualdade entre homens e mulheres nos espaços de poder e tomada de decisões remetem às duas dimensões da representação política. A primeira voltada às características dos(as) representantes (como classe social, gênero e cor/raça, por exemplo) e sua relação com as características da população. A segunda voltada à atuação dos(as) representantes e sua relação com os interesses ou as preferências dos(as) representados(as). Na ciência política, essas dimensões são chamadas de representação descritiva e representação substantiva, respectivamente.

As análises sobre o tema tenderam a valorizar a dimensão substantiva da representação, ou o que os(as) representantes fazem e como atuam para garantir os interesses de seus representados(as), em detrimento do aspecto descritivo (Miguel, 2011). Isso significa que, ao tratar da representação política, as ideias (ou interesses ou preferências) representadas eram mais importantes do que o(a) agente político. As características do(a) representante só seriam importantes se tivessem alguma influência em suas ações e, como isso seria pouco provável, essa dimensão seria irrelevante na discussão sobre representação política (Pitkin, 1967). Uma das consequências dessa abordagem é que, se não importa quem os(as) representantes são e sim como agem, não haveria problema em que um corpo legislativo, por exemplo, fosse composto apenas por homens.

Entretanto, nas democracias contemporâneas em que direitos de cidadania são amplamente garantidos, estranha-se que haja tão grande distorção entre o percentual de mulheres na população e o percentual de posições de poder ocupadas por pessoas do sexo feminino. Além disso, dadas as demandas de diversos grupos de mulheres, relacionadas à saúde, ao combate à violência e à representação política, apenas para citar alguns exemplos de reivindicações recorrentes na agenda pública, esse cenário pode ser um indicador de que há algo errado, uma vez que um dos princípios da democracia é que aqueles(as) afetados(as) pelas decisões devem ter a chance de participar no processo de sua formulação, ainda que indiretamente.

No entanto, algumas autoras retomaram a discussão sobre a representação política, explorando a relevância da dimensão descritiva. Destaca-se nesse sentido o argumento de Phillips (1995) sobre política da presença, conceito que enfatiza a dimensão descritiva da representação política. Segundo essa autora, no contexto de

emergência de demandas políticas por reconhecimento, a separação entre quem são os representantes e o que eles fazem é colocada em xeque. A “política da presença” contrasta com a noção de representação de ideias priorizadas pela dimensão substantiva (Phillips, 1995, p. 273) e prevê a representação de grupos, já que concebe a diferença como estando relacionada a experiências e identidades específicas, havendo uma relação entre preferências políticas e as características dos indivíduos que as adotam, ou seja, mulheres tendem a apresentar preferências, interesses e prioridades distintos dos homens.

Quando há significativa sub-representação de mulheres nas decisões finais, isso pode e deve mudar a ênfase dos detalhes dos compromissos políticos para a composição do grupo responsável pela tomada de decisões. A experiência política nos mostra que assembleias compostas apenas por homens ou em sua maioria por homens serão más juízas de interesses, prioridades e preocupações de mulheres, e que tentar preservar esse julgamento através de programas pré-acordados possui apenas efeito limitado. (...) Representantes têm considerável autonomia, precisamente a razão porque importa quem eles são (Phillips, 1995, p. 7, tradução nossa).

Entretanto, Phillips (1995) afirma que o aumento da presença de mulheres nos espaços de tomada de decisão não garante que os interesses ou as demandas das mulheres sejam representados, significando apenas uma promessa e uma possibilidade de transformação. Não obstante, a autora argumenta que se a eleição de mais mulheres não necessariamente garante a representação de “interesses femininos”, a mudança de regras eleitorais e a mediação realizada por partidos políticos também não garante necessariamente tal representatividade: “[S]e os novos representantes não possuem espaço para expressar outras coisas além da política partidária existente, sua inclusão se torna simbólica – o que importa, mas menos que o esperado” (Phillips, 1995, p. 188, tradução nossa).

Assim, o potencial transformador da política da presença exigiria desenvolvimentos relativos à organização das instituições democráticas e não apenas a

garantia de igual acesso a elas. Em outras palavras, para garantir que a presença de mulheres nos espaços de poder e tomada de decisão implique políticas públicas sensíveis às demandas desse grupo social, é preciso que a primeira seja acompanhada de uma transformação das instituições políticas, de forma a permitir que preferências, interesses e prioridades sejam compreendidas de uma forma mais plural, ultrapassando a dimensão partidária, por exemplo.

Iris M. Young também apresenta contribuições importantes relacionadas à representação de mulheres. Segundo a autora, a representação deve ser pensada como uma relação mediada entre representantes e representados, vínculo esse baseado no compartilhamento de uma perspectiva social. Ademais, para Young (2002), a defesa da representação de grupos se justifica pela existência de uma situação de opressão e não pela necessidade de expressão de atributos ou peculiaridades culturais.

Young (2002) propõe que, quando se trata da representação de grupos estruturais, como as mulheres, deve-se pensar não na representação de interesses ou opiniões de tais grupos, mas sim de sua perspectiva social. Isso significa que em vez de estabelecer um interesse de grupo (o que redundaria em uma construção essencialista de “interesses de mulheres”, incapaz de dar conta da diversidade e da desigualdade intragrupo) ou uma opinião homogênea relacionada a determinado grupo estrutural, deve-se representar a perspectiva social compartilhada pelos membros do grupo, uma vez que esses se encontram situados em determinada posição social e compartilham experiências, narrativas e pontos de vista a respeito da sociedade em que vivem e dos processos que nela se desenvolvem.

A representação de mulheres, dessa forma, não estaria necessariamente vinculada à definição de que objetivos perseguir ou que decisões tomar, mas sim à tematização de questões e à apresentação de pautas específicas no debate político, o que levaria à ampliação do conhecimento disponível para informar a tomada de decisões. Nesse sentido, pode-se dizer que a representação de mulheres teria como impacto a introdução de novos temas na agenda política e a ampliação do conhecimento para que as decisões se tornem mais justas, na medida em que incorporam a perspectiva de diferentes atores, relacionados a perspectivas sociais diversas.

Vê-se, pois, que Young (1990; 2002) e Phillips (1995) argumentam em favor da representação descritiva como forma de garantir a presença de mulheres nos espaços de tomada de decisão. Tal posição se justifica pela necessidade de pluralizar tais espaços, promover a ampliação do conhecimento socialmente disponível para informar os processos de tomada de decisão, garantindo que as decisões sejam mais justas, uma vez que consideram um leque mais amplo de interesses, perspectivas e experiências e, por fim, afirmando que a presença de mulheres em espaços de representação garantiria um aprofundamento da democracia, potencializando a inclusão de um grupo social que enfrenta diversos obstáculos no que se refere ao acesso à esfera da política formal.

Porém, pode-se dizer que as posições de Young (1990; 2002) e Phillips (1995) não se resumem à defesa da representação descritiva em detrimento da representação substantiva, uma vez que ambas manifestam preocupação também com a qualidade da atuação das representantes. Ademais, Young (1990; 2002) afirma que a proporcionalidade não é um critério para se garantir a representação de grupos sociais, considerando, portanto, não apenas a composição dos espaços de poder e decisão, mas também o fato de representantes representarem determinadas experiências e perspectivas sociais. Nesse sentido, Phillips (1995) defende que a demanda por uma “política da presença” não implica extinção da “política de ideias”, ou seja, apesar da presença das mulheres na esfera política formal ser importante, tal aspecto não elimina preocupações acerca do que as mulheres eleitas fazem ou como elas atuam em tais esferas. Assim, uma questão se apresenta e diz respeito à relação entre representação descritiva e representação substantiva, ou ao elo entre quem são as representantes e o que elas fazem.

Em termos empíricos, a análise da relação entre representação descritiva e representação substantiva de mulheres tem como referência pioneira a teoria da massa crítica, desenvolvida por Dahlerup (1993). Segundo a autora, as legisladoras constituem uma minoria política, ou seja, uma minoria numérica que ocupa uma posição subalterna ou desprivilegiada. A questão que se coloca diz respeito, então, à massa crítica necessária para que essa minoria numérica consiga potencializar e mobilizar recursos para transformar a arena legislativa, ou à constituição de uma minoria suficiente para influenciar o processo decisório. A noção de massa crítica se

apresenta como fundamental, porque estabelece um patamar a partir do qual haveria uma mudança qualitativa rumo à representação de mulheres, subsidiada por uma elevação no percentual de mulheres eleitas.

Uma massa crítica se define não só como um incremento na quantidade relativa de mulheres. O conceito implica mudança qualitativa nas relações de poder que permite pela primeira vez a minoria utilizar os recursos da organização ou da instituição para melhorar sua própria situação e a do grupo a que pertence (Dahlerup, 1993).

Segundo Dahlerup (1993), os números seriam condição necessária, mas não suficiente: as mulheres constituiriam uma massa crítica apenas potencialmente, uma vez que, além da formação de uma grande minoria, há questões relativas à ação coletiva e às preferências das legisladoras, que podem minar as possibilidades de uma atuação concertada. Ainda segundo a autora, esses problemas poderiam ser superados a partir do apoio externo de movimentos e organizações feministas, de melhorias na posição socioeconômica das mulheres na sociedade e da garantia de condições de trabalho e influência para as legisladoras. Em outras palavras, a massa crítica dependeria do tamanho da minoria mas também da disposição daquelas que a constituem em agir de forma concertada – “atos críticos”, ou ações que mudariam a posição da minoria e levariam a mudanças futuras mais profundas (Lovenduski, 2001) – e da existência de uma estrutura de oportunidades favorável à ação coletiva.

Apesar de ter influenciado grandemente ações relativas ao incremento da representação feminina, tanto em termos acadêmicos quanto políticos, a teoria da massa crítica foi alvo de questionamentos importantes (Dahlerup, 2006). Algumas delas se referem não ao argumento de Dahlerup (1993), mas à sua apropriação e uso equivocados por uma “política do otimismo”, focada unicamente no incremento do percentual de mulheres nas legislaturas e na crença de que, por si, este fato garantiria a eliminação das desigualdades de gênero sem que houvesse conflitos ou retrocessos (Childs e Krook, 2005, p. 8). Outras críticas importantes dizem respeito à inadequação da analogia com um conceito das ciências exatas; à arbitrariedade da porcentagem sugerida como ponto de corte para se atingir uma “massa crítica” (fixada em 30%) e a impossibilidade de se isolar o efeito do número de representantes eleitas de fenômenos externos ao Legislativo.

Dahlerup (2006) indica a necessidade de se incorporarem à análise as características das organizações legislativas e garantir às mulheres eleitas “condições de trabalho e influência”, sendo importante avançar no debate sobre representação política de mulheres para além da entrada nos Parlamentos. Esses elementos chamam a atenção para a necessidade de avaliar o que significa dizer que as mulheres “fazem a diferença”, como lembram Childs e Krook (2005). Essas autoras propõem que a noção de “massa crítica” seja substituída pela de “atores críticos”, ou seja, indivíduos (homens e mulheres) que tomam a iniciativa de apresentar propostas e encorajam outros a promover políticas para mulheres, ou “atos críticos”, independentemente do tamanho da minoria feminina. O foco passa a recair sobre os atores políticos e as ações que implicam representação substantiva (“atos críticos”).

Apesar da ênfase no Legislativo, é possível transpor a discussão sobre representação política para outras esferas, como o Executivo e o Judiciário. Ademais, é importante incluir também a análise da presença de mulheres em espaços de poder e tomada de decisão no setor privado, uma vez que a ocupação de posições de direção e chefia em sindicatos e corporações pode garantir “habilidades e experiências valiosas para altas posições públicas” (Norris, 2013, p. 13), atuando, portanto, na dimensão da oferta de potenciais candidatas a cargos públicos, eletivos ou não.

A breve revisão da literatura apresentada nesta seção teve como objetivo contextualizar as medidas previstas pela Plataforma de Ação de Beijing, relacionando-as com a discussão sobre o tema na ciência política. Essa estratégia permitiu não apenas apresentar as dimensões da representação política mobilizadas no documento, como também justificá-las e relacioná-las. Nesse sentido, é importante reforçar o vínculo entre as características dos(as) representantes e suas prioridades e atuação política, considerando inclusive que a presença de mulheres nos espaços de poder e tomada de decisão pode ser tomada como uma medida, ainda que limitada, da existência de políticas públicas para mulheres.

Em alguns casos, como o brasileiro, a representação descritiva ainda se apresenta como um desafio, como atesta o mau desempenho do país nos *rankings* internacionais que se voltam ao tema. Nesse sentido, o monitoramento de indicadores referentes à presença de mulheres nos espaços de poder e tomada de decisão no Brasil pode ser um instrumento importante não apenas para a apresentação de um

diagnóstico sobre a desigualdade de gênero nos espaços de poder e tomada de decisão, mas também oferecer pistas para a construção de estratégias adequadas para sua superação.

Assim, na seção seguinte, serão detalhados os dados relacionados às ações previstas na Plataforma de Ação de Beijing. Tal detalhamento subsidiou a análise longitudinal apresentada a seguir.

3. DADOS

Este capítulo se baseia na análise de dados relativos à presença de mulheres nos espaços de poder e tomada de decisão no Brasil, no período entre 1995 e 2015, construídos a partir dos objetivos estratégicos³ definidos pela Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em 1995, em Beijing. Ademais, a estratégia analítica converge com o debate acadêmico sobre representação política de mulheres, apresentado na seção anterior. Nesse sentido, os indicadores dizem respeito à *representação descritiva* de mulheres, uma vez que quantificam a presença destas nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além de apresentar dados sobre elas em posições de direção ou chefia em diversos setores de atividade no Brasil, no período entre 1995 e 2015.

Os dados apresentam uma avaliação compreensiva da presença de mulheres nos espaços de poder e tomada de decisão no Brasil no período mencionado, uma vez que se referem aos poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, sindicatos, partidos políticos e características sociodemográficas associadas à capacitação e ao treinamento de mulheres para a ocupação de tais espaços. Essa estratégia oferece um retrato amplo da representação política de mulheres no Brasil, na medida em que explicita os avanços e desafios relacionados ao tema.

A principal lacuna da análise desenvolvida diz respeito à ausência de estudos sobre a representação substantiva de mulheres, perspectiva que se volta à atuação delas nos espaços de poder e tomada de decisão e seus efeitos no tocante à conquista e garantia de mais direitos para elas. Entretanto, como ver-se-á, a presença de

3. Tais objetivos são: “adotar medidas para garantir às mulheres igualdade de acesso às estruturas de poder e ao processo de decisão e sua participação em ambos” e “aumentar a capacidade das mulheres para participar no processo de tomada de decisões” e ocupar posições de chefia” (Pequim, 2006, p. 216-218).

mulheres nos espaços de poder e tomada de decisão ainda é tímida em todas as esferas analisadas, o que reforça a necessidade de enfatizar a representação descritiva feminina e apontar mecanismos que contribuam para a superação desse quadro. Além disso, como dito na seção anterior, a representação descritiva pode minimamente oferecer pistas para a análise da representação substantiva de mulheres ou, ainda, é plausível afirmar que a primeira dimensão constrange a segunda: a ênfase na presença de mulheres nos espaços de poder e decisão de certa forma antecede a discussão sobre sua atuação. No limite, pode-se perguntar: como avaliar a atuação das representantes em um contexto em que sua presença é recente ou está precariamente garantida?

Assim, apesar da lacuna mencionada, a investigação pode subsidiar o desenvolvimento de estratégias e políticas públicas voltadas ao empoderamento, ao avanço das mulheres e sua participação equitativa em todos os campos sociais, objetivos centrais da Plataforma de Ação de Beijing, além de contribuir para a produção de conhecimento sobre o tema, uma vez que publiciza e divulga informações robustas sobre o tema em questão.

Considerando os objetivos estratégicos definidos pela Plataforma de Ação de Beijing e as medidas elencadas para alcançá-los, à luz da discussão teórica esboçada antes, a metodologia de trabalho consiste na análise longitudinal dos dados, relativos a estatísticas descritivas (percentuais, proporções, médias), avaliadas ao longo de um período de vinte anos (1995-2015). Com relação à periodicidade das informações, é importante esclarecer que há grande variabilidade: dados relacionados à composição da Câmara dos Deputados e do Senado variam quadrienalmente, enquanto as presidências de comissões nessas Casas Legislativas têm eleições bianuais; a despeito de o Brasil ser uma democracia presidencialista em que o mandato de chefes do Executivo tem duração fixa de quatro anos, a composição dos gabinetes ministeriais é bastante variável, apenas para citar alguns exemplos. Diante dessas questões, a estratégia de apresentação e análise de dados se pautará pela apresentação de dados por ano, quando possível, ou respeitando a periodicidade de sua disponibilização.⁴ Os dados foram coletados entre 11 janeiro e 15 de fevereiro de 2016.

4. Nos casos em que houve indisponibilidade de dados históricos, foi realizado um trabalho de coleta de dados primários, o que envolveu a solicitação de dados a organizações específicas. Nos casos em que a

Os dados relativos aos cargos de chefia e direção foram retirados das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs) de 1995 e 2013 e dos Censos de 2000 e 2010.⁵ Dados relativos aos cargos DAS foram extraídos dos *Boletins Estatísticos de Pessoal*, produzidos pelo Ministério do Planejamento (MP), a partir de 1996.⁶ Informações sobre a carreira de diplomata foram disponibilizadas pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE).

Com relação aos dados sobre o poder Legislativo, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) disponibiliza regularmente os dados relativos às candidaturas.⁷ As informações sobre a Câmara dos Deputados foram cedidas pela Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação (Corpi) vinculada ao Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados (CEDI). Dados relativos ao Senado foram consultados nos Relatórios Anuais da Presidência.⁸

As informações sobre o Poder Executivo foram extraídas do *site* da Presidência da República.⁹ Quanto ao poder Judiciário, as fontes de dados foram os sítios eletrônicos dos Tribunais Superiores e do Supremo Tribunal Federal (STF),¹⁰ além do Censo do Judiciário, publicado em 2014.¹¹

3.1 MULHERES EM CARGOS DE CHEFIA E DIREÇÃO NOS SETORES PÚBLICO E PRIVADO

Uma primeira aproximação à análise da presença de mulheres nos espaços de poder e tomada de decisão diz respeito a características demográficas que podem se traduzir em competências ou habilidades associadas à ocupação de cargos públicos, eletivos ou não. A primeira dessas características que pode dar pistas sobre a potencial oferta de candidatas à ocupação de posições de direção nos setores público e privado diz respeito ao percentual de mulheres com ensino superior completo.

indisponibilidade de dados históricos persistiu mesmo após essa estratégia, foram apresentados e analisados os dados disponíveis.

5. Dados disponíveis em: <<https://goo.gl/vUfJCe>> e <<https://goo.gl/1HPNdr>>.

6. Informações disponíveis em: <<https://goo.gl/tXg4gu>>.

7. Ver: <<https://goo.gl/CYywXC>>.

8. Publicados em: <<https://goo.gl/X3oMJz>>.

9. Dados disponíveis em: <<https://goo.gl/u3GEjT>>.

10. STF: <<http://www.stf.jus.br/portal/ministro/ministro.asp>>; TSE:

<<http://www.tse.jus.br/institucional/ministros/ministros>>; TST: <<http://www.tst.jus.br/ministros>>; STJ:

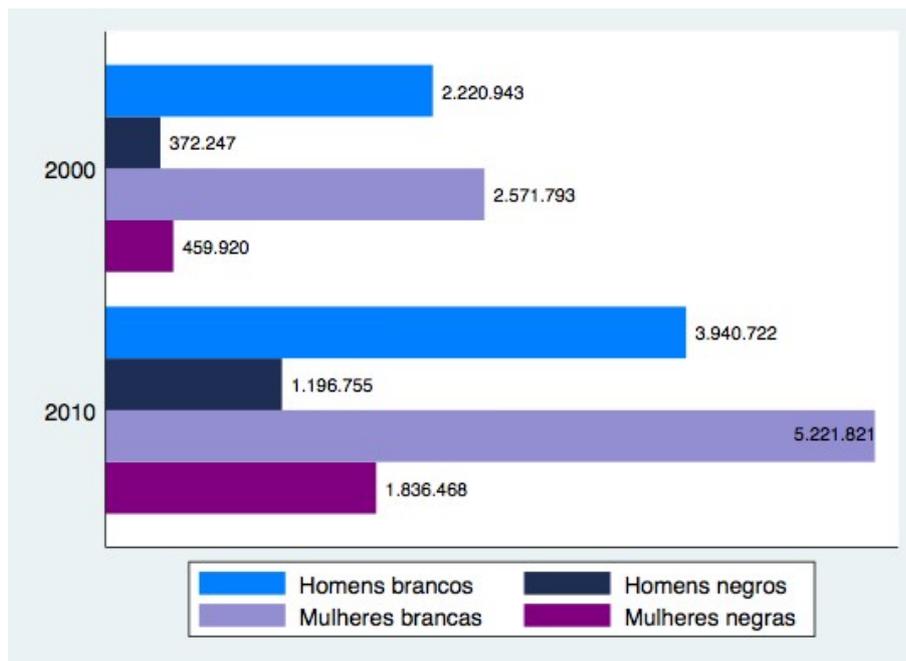
<http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt_BR/Institucional/Ministros>; STM: <<http://www.stm.jus.br/o-stm-stm/composicao-da-corte>>.

11. Ver: <<http://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/censo-do-poder-judiciario/>>.

Nesse sentido, Beltrão e Alves (2009) verificam ter havido reversão do hiato de gênero e a superação da desigualdade entre mulheres e homens no acesso ao ensino superior. O gráfico 1 compara os dados disponíveis para 2000 e 2010 e mostra que as mulheres predominam entre indivíduos que concluíram o ensino superior no Brasil.

GRÁFICO 1

Pessoas de 25 anos ou mais de idade com ensino superior completo, segundo sexo e cor/raça (2000 e 2010)



Fonte: IBGE (Censos 2000; 2010), dados disponíveis em: <<https://goo.gl/DzoNuk>>.

Os dados anteriores mostram que o percentual de mulheres com ensino superior é maior que o de homens com o mesmo nível de instrução nos dois períodos analisados. Entretanto, se se considera também a variável raça/cor, vê-se que as mulheres brancas estão em melhor situação que homens brancos, homens negros e mulheres negras. Nesse sentido, ainda que o dado aponte para um elevado percentual de mulheres com ensino superior completo, o percentual de mulheres brancas nessa situação em 2010 é quase três vezes maior que o percentual de mulheres pretas ou pardas com esse nível de instrução.

Isso indica que a oferta de mulheres como potenciais candidatas à ocupação de postos de poder e tomada de decisão, seja nos setores público ou privado, possui um viés de cor/raça que coloca as mulheres pretas e pardas em situação de desvantagem. Assim, a discussão sobre mulheres em espaços de poder e tomada de decisão deve

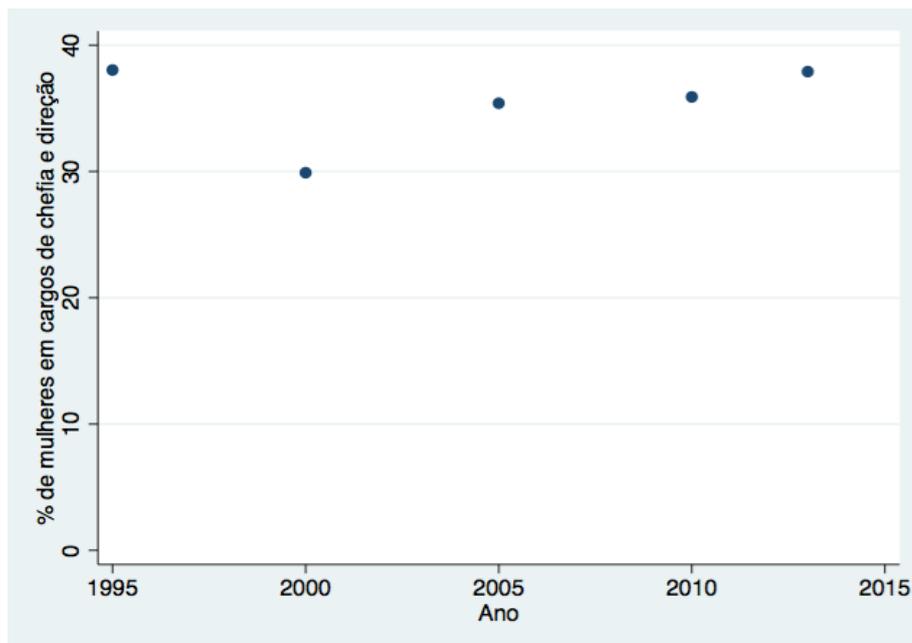
considerar não apenas a desigualdade de gênero e os diferenciais de poder entre homens e mulheres, mas também sua interação com uma dinâmica racial, que coloca as mulheres negras em posição de desvantagem com relação às pessoas autodeclaradas brancas, sejam homens ou mulheres. Ademais, Beltrão e Alves (2009) lembram que “[a]s mulheres reverteram o hiato de gênero na educação, mas não reverteram os hiatos ocupacional e salarial” (p. 154), o que aponta para a existência de mecanismos operantes no mercado de trabalho que impedem a equidade de gênero, que podem implicar no já mencionado fenômeno do “teto de vidro”.

Diante disso, é importante avaliar a presença de mulheres em cargos de chefia e direção no Brasil. O gráfico 2 apresenta dados relativos ao percentual de mulheres em tais posições para o período 1995-2015.

GRÁFICO 2

Mulheres de 25 anos ou mais de idade em cargos de direção (1995, 2000, 2005, 2010 e 2015)

(Em %)



Fonte: IBGE (PNADs 1995, 2005, 2013; Censos 2000, 2010).

Os dados indicam que o percentual de mulheres em cargos de direção se manteve relativamente estável ao longo do período, variando entre 29,9%, em 2000, e 38,3%, em 1995. Cotejando os dados dos gráficos 1 e 2, tem-se um cenário preocupante, uma vez que o aumento do percentual de mulheres com ensino superior não é seguido do aumento do percentual de mulheres em cargos de chefia e direção, o que pode mais uma vez apontar para a existência de mecanismos que impedem que as mu-

lheres atinjam tais posições, relacionados aos processos de seleção para tais postos, a existência de cultura organizacional sexista e a prevalência de modelos masculinos de liderança, apenas para citar alguns exemplos.

A desagregação desse dado pode trazer informações importantes, relacionadas a padrões de desigualdade entre as mulheres. Assim, as tabelas de 1 a 3, a seguir, trazem dados a respeito do percentual de mulheres em cargos de direção no período analisado, desagregados segundo região geográfica, raça/cor e setores de atividade.

A tabela 1 apresenta os percentuais de mulheres em cargos de chefia e direção segundo região geográfica.

TABELA 1
Mulheres de 25 anos ou mais de idade em cargos de direção por regiões geográficas – Brasil (1995, 2000, 2005, 2010 e 2013)
(Em %)

| Região | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2013 | Média |
|--------------|-------|-------|------|-------|-------|-------|
| Norte | 7,20 | 4,34 | 9,3 | 5,83 | 11,79 | 7,69 |
| Nordeste | 23,59 | 18,33 | 23,6 | 19,52 | 20,76 | 21,16 |
| Sudeste | 37,80 | 49,83 | 33 | 43,91 | 33,32 | 39,57 |
| Sul | 19,72 | 19,52 | 20,7 | 23,11 | 21,11 | 20,83 |
| Centro-Oeste | 11,68 | 7,98 | 13,5 | 7,63 | 13,02 | 10,76 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | |

Fonte: IBGE (PNADs 1995, 2005, 2013; Censos 2000, 2010).

Os dados indicam que o percentual de mulheres em cargos de chefia e direção varia muito entre as regiões geográficas brasileiras. Ao longo do período analisado, verifica-se que as mulheres em tais posições estão concentradas na região Sudeste (a média para o período é 39,57%), sendo sua presença escassa nas regiões Norte (em média 7,69%) e Centro-Oeste (10,76%, média para o período). Entretanto, parece haver uma tendência a que esses valores se distribuam de forma menos desigual, já que em 2013 os percentuais para as regiões Sudeste e Nordeste diminuem, enquanto para as demais regiões, verifica-se um pequeno aumento, quando comparados aos dados de 1995.

Considerando o dado desagregado por raça/cor disponível na tabela 2, verifica-se que as mulheres brancas destacam-se entre aquelas que ocupam cargos de direção, concentrando em média 71,32% de tais cargos, seguidas pelas pardas (24,24%) e pelas

pretas (2,96%). Ainda mais grave é a situação das mulheres indígenas, responsáveis por apenas 0,15% dos cargos de chefia e direção ocupados por mulheres.¹²

TABELA 2

Mulheres de 25 anos ou mais de idade em cargos de direção por raça/cor (1995, 2000, 2005, 2010 e 2013)
(Em %)

| Raça/cor | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2013 | Média |
|----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Indígena | 0,03 | 0,21 | 0,22 | 0,12 | 0,16 | 0,15 |
| Branca | 70,59 | 79,41 | 71,13 | 70,40 | 65,09 | 71,32 |
| Preta | 2,41 | 1,84 | 2,79 | 3,21 | 4,57 | 2,96 |
| Amarela | 1,02 | 1,70 | 1,17 | 1,61 | 1,13 | 1,33 |
| Parda | 25,94 | 16,84 | 24,69 | 24,66 | 29,05 | 24,24 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | |

Fonte: IBGE (PNADs 1995, 2005, 2013; Censos 2000, 2010).

Explicita-se uma dinâmica racial que interage com a dimensão de gênero, o que indica que a presença de mulheres nos espaços de poder deve ser analisada sobre uma perspectiva que considere as desigualdades existentes entre as próprias mulheres. De certa forma, os dados apresentados no gráfico 1 já permitiam supor que a desigualdade no acesso ao ensino superior poderia se traduzir em desigualdade na ocupação de postos de chefia ou direção, o que é explicitado na tabela 2.

Outro dado que permite qualificar a informação sobre a oferta de potenciais candidatas a posições de poder é aquele relativo aos setores de atividade. Nesse sentido, a tabela 3 traz algumas informações relevantes.

12. O que indica que as mulheres indígenas estão sub-representadas, se se considera que elas representam 0,42% da população total segundo dados do Censo de 2010.

TABELA 3

Mulheres de 25 anos ou mais de idade em cargos de direção por setor de atividade (1995, 2000, 2005, 2010 e 2013)

(Em %)

| Setores de atividade | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2013 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|
| Agrícola | 1.58 | 0.97 | 0.51 | 2.16 | 0.42 |
| Indústria | 13.65 | 11.47 | 12.6 | 10.32 | 10.98 |
| Construção | 1.41 | 1.72 | 1.33 | 1.11 | 1.26 |
| Comércio e reparação | 17.66 | 37.12 | 35.58 | 37.57 | 36.46 |
| Alojamento e alimentação | | 10.21 | 7.41 | 10.62 | 12.37 |
| Transporte, armazenagem e comunicação | 3.42 | 3.07 | 2.72 | 3.21 | 2.43 |
| Administração pública | 18.9 | 5.48 | 10.95 | 7.76 | 8.94 |
| Educação, saúde e serviços sociais | 26.26 | 16.12 | 13.3 | 13.18 | 8.97 |
| Outros serviços coletivos, sociais e pessoais | | | 4.37 | 2.82 | 4.44 |
| Outras atividades | 17.12 | 13.84 | 11.24 | 11.26 | 13.73 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fonte: IBGE (PNADs 1995, 2005, 2013; Censos 2000, 2010).

Obs.: As categorias de ramos de atividade são diferentes para o ano de 1995. Assim, os dados foram agrupados da seguinte forma: indústria = indústria de transformação e outras atividades industriais; comércio e reparação = comércio de mercadorias; educação, saúde e serviços sociais = social; outras atividades = serviços auxiliares da atividade econômica e prestação de serviços. As demais atividades não tiveram equivalentes (caso em que ficaram em branco) ou já eram compatíveis com as categorias dos demais anos. Não foram reportados os dados para atividades mal-definidas ou não declaradas.

Apesar da dificuldade em comparar os dados para os anos analisados,¹³ o quadro apresentado permite verificar alguns padrões. A partir da tabela 3 é possível afirmar que a divisão sexual do trabalho também se apresenta nos cargos de direção, quando se considera os distintos setores de atividade: os percentuais mais elevados de mulheres em cargos de chefia e direção se referem a atividades relativas a serviços (comércio e reparação) ou ao setor social (educação, saúde e serviços sociais). Os percentuais mais baixos se referem aos setores de atividades tradicionalmente definidos como masculinas, como agrícola, construção e transporte.

Com relação à administração pública, Vaz (2011) aponta que as mulheres encontram-se sobrerrepresentadas nesse setor, quando se toma como referência o percentual delas na População Economicamente Ativa (PEA) e se considera o dado agregado para todas as carreiras e níveis de governo. Entretanto, ao desagregar o dado por esfera governamental, a autora verifica que as mulheres se encontram sobrerrepresentadas nos níveis estadual e municipal e sub-representadas em nível federal (Vaz, 2011, p. 120). Estudos também apontam para a existência do fenômeno caracterizado como

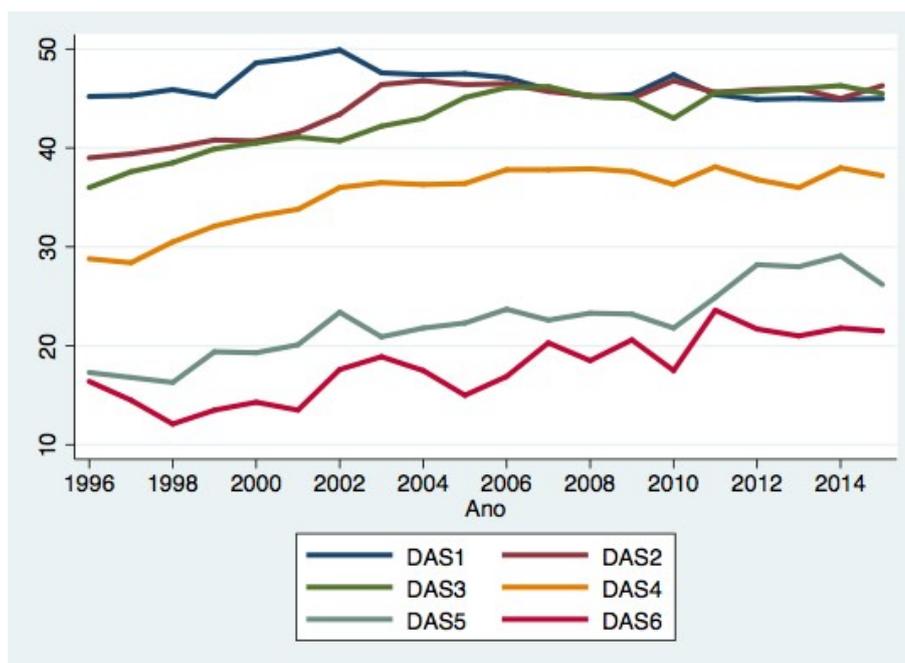
13. Para uma discussão detalhada sobre a comparabilidade de dados nas PNADs e nos Censos, ver Barbosa (2014).

“teto de vidro”, uma vez que essa sub-representação se agrava nos níveis mais altos da carreira na administração pública federal (Abreu e Meirelles, 2012; Vaz, 2013; Osório, 2006; Nunberg, 1998; Enap, 2006b; Fonseca, 2015; Muller e Oliveira, 2015; Firmino e Silva, 2015), mostrando-se ainda mais desigual para as mulheres negras (Osório, 2006; Enap, 2015a; 2015b).

Especificamente com relação aos cargos de direção, assessoramento e supervisão¹⁴ (DAS), os dados apresentados na tabela 4 reforçam o achado de estudos anteriores (Enap, 1998; 2006; Fontenelle-Mourão, 2006; Osório, 2006; Vaz, 2013; Firmino e Silva, 2015), que identificam uma concentração feminina na base (DAS 1, 2, 3 e 4) e uma diminuição substantiva da presença de mulheres no topo da carreira (DAS 5 e 6).

GRÁFICO 3

Evolução dos cargos DAS ocupados por servidoras (1996, 1998, 2000, 2002, 2004, 2006, 2008, 2010, 2012 e 2014)
(Em %)



Fonte: MP, *Boletim Estatístico de Pessoal* (1996-2015); disponível em: <<https://goo.gl/4d24C5>>.

14. Como argumentam Abreu e Meirelles (2012, p. 9), “[q]ualquer DAS é um cargo que significa algum tipo de alta posição, seja por promoção na carreira, seja por simples nomeação de algum servidor sem vínculo com a administração pública. Os DAS, de qualquer forma, representam oportunidades de trabalho que significam algum tipo de reconhecimento daquele que ocupa o cargo: pela legitimidade em relação a uma equipe; por possuir uma competência destacada que corresponda às atribuições de um DAS; ou como premiação em decorrência de um longo tempo em uma determinada área”.

A disparidade entre homens e mulheres na ocupação de postos mais elevados na carreira não implica apenas desigualdade no que se refere a aspectos como prestígio ou participação na tomada de decisões, mas também se traduz em desigualdade material, uma vez que a remuneração de DAS 1 representa, em média, 37,3% da remuneração percebida pelos ocupantes de cargos DAS 6, ao longo do período analisado. Nesse sentido, a ocupação de cargos DAS configura-se como um quadro de desigualdade organizacional.

Defino desigualdade nas organizações como disparidades sistemáticas relacionadas ao poder e controle sobre metas, recursos e resultados; em processo de tomada de decisão, como, por exemplo, na organização do trabalho; em oportunidades de promoção e trabalho atrativo; em segurança no emprego e benefícios; em pagamento e outras recompensas monetárias; e no que se refere ao respeito e prazer no trabalho e nas relações de trabalho (Acker, 2009, p. 202).

A tabela 4 também permite observar que, a despeito de ter havido um aumento no percentual de mulheres quando se compara os anos de 1995 e 2014, esse não é consistente, dado que há grande oscilação durante o período observado: por exemplo, se se analisa os cargos DAS 6, o percentual mais reduzido de mulheres se apresenta em 1997 (12,1%) e o mais alto em 2010 (23,6%), havendo, portanto, uma redução do percentual de mulheres no topo da carreira DAS nos últimos anos.

Analisado à luz da variável *tipo de vínculo*, esse dado torna-se ainda mais relevante para se avaliar a presença de mulheres nos cargos de direção da administração pública federal. Como explica Vieira (2010; 2012), servidores sem vínculo não possuem cargo público, sendo usualmente nomeados para “cargos de confiança”. O autor destaca que, considerando a carreira de DAS, a presença de servidores efetivos é maior entre os níveis 1 e 3, diminuindo para os níveis mais altos da carreira, 4, 5 e 6: “quanto mais próximo do alto escalão está o cargo, maior é a opção por funcionários ‘de fora’, sem cargo público” (Vieira, 2010, p. 25). Como o padrão de recrutamento nesse caso é a livre nomeação e não concurso público, há possibilidade de maior discricionariedade na seleção. A tabela 5 mostra o percentual de cargos ocupados por servidores e servidoras, segundo tipo de vínculo, para o período 2013-2015.

TABELA 4
Evolução dos cargos DAS ocupados por servidores, segundo sexo e tipo de vínculo (2013-2015)
(Em %)

| Ano | Vínculo | Sexo | DAS | | | | | |
|------|---------|------|------|------|------|------|------|------|
| | | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 2013 | Sim | F | 31.6 | 31 | 28.5 | 22.9 | 18.6 | 12.4 |
| | | M | 43.9 | 44.7 | 42.5 | 48.6 | 53 | 54.1 |
| | Não | F | 13.6 | 14.5 | 17.6 | 13.1 | 9.4 | 8.3 |
| | | M | 11 | 9.8 | 11.4 | 15.5 | 18.9 | 25.2 |
| 2014 | Sim | F | 31.2 | 30.4 | 29.6 | 24.2 | 19.5 | 13.7 |
| | | M | 44 | 44.9 | 42.1 | 48.7 | 54.6 | 53 |
| | Não | F | 13.6 | 14.7 | 16.8 | 13.6 | 9.9 | 8.2 |
| | | M | 11.2 | 10 | 11.4 | 13.4 | 16 | 25.1 |
| 2015 | Sim | F | 31 | 30.7 | 29.1 | 23.2 | 17.8 | 13 |
| | | M | 43.7 | 44.1 | 42.3 | 47.6 | 54.6 | 53.8 |
| | Não | F | 14 | 15.5 | 16.3 | 14 | 8.4 | 8.5 |
| | | M | 11.3 | 9.7 | 12.2 | 15.2 | 19.3 | 24.7 |

Fonte: MP, *Boletim Estatístico de Pessoal* (2013-2015); disponível em: <<https://goo.gl/CvRpW4>>.

Pode-se observar que o percentual de servidoras sem vínculo é superior ao de servidores sem vínculo para os cargos DAS 1, 2 e 3, havendo uma inversão desse quadro para os cargos DAS 4, 5 e 6, ao longo do período entre 2013 e 2015. Esse dado permite qualificar aqueles apresentados na tabela 4 e chama a atenção para os mecanismos de recrutamento de servidores para o alto escalão da burocracia federal, uma vez que, diferentemente da seleção via concurso público, em que são adotados critérios impessoais e objetivos, no recrutamento para os cargos “sem vínculo” são adotados critérios mais arbitrários.¹⁵

Considerando dados relativos à ocupação de cargos DAS 4, 5 e 6 em 2014, desagregados por ministério, verifica-se que apenas no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome o percentual de mulheres é superior a 50%. Assim como verificaram Abreu e Meirelles (2012) para a ocupação de tais cargos em 2009, os dados a seguir apontam para a existência de divisão sexual do trabalho na ocupação dos níveis mais elevados na carreira DAS, uma vez que o percentual de servidoras é mais elevado nos ministérios “sociais” (Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Educação, Saúde,

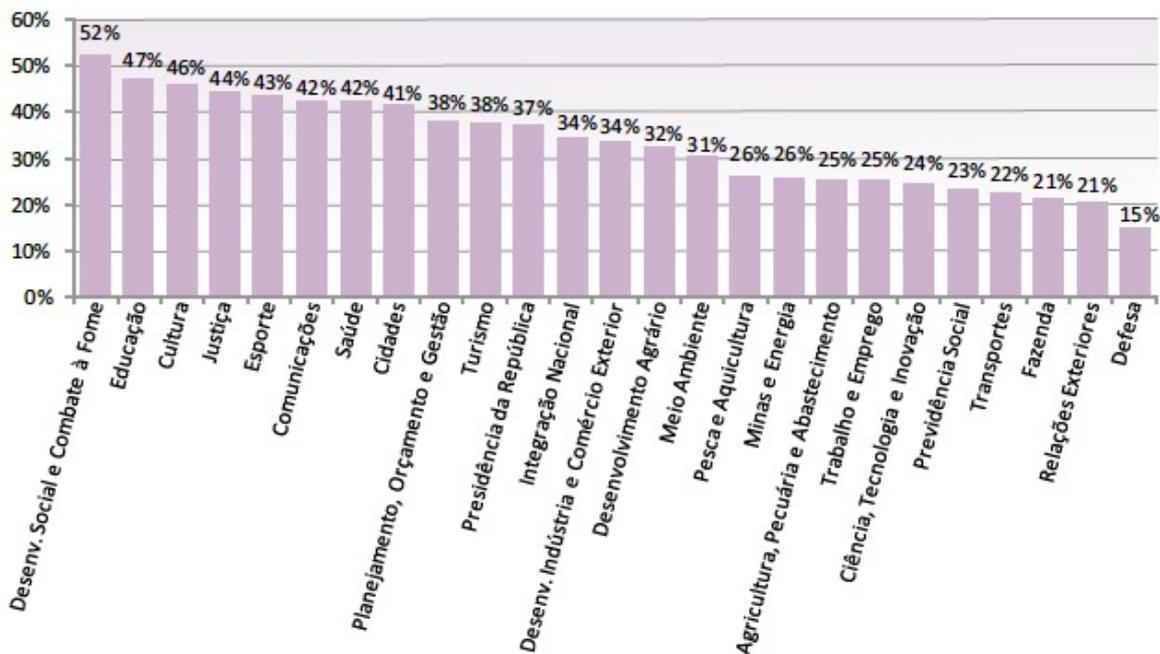
15. Vieira (2012, p. 27) identifica que o recrutamento para cargos DAS 6 são influenciados por características da coalizão governante, como grau de partidarização e dispersão ideológica.

Cultura, por exemplo) e mais reduzido em ministérios das áreas econômica (por exemplo, Fazenda) e de infraestrutura (como Transportes, Minas e Energia).

GRÁFICO 4

Cargos DAS 4, 5 e 6 ocupados por servidoras, segundo órgão (2014)

(Em %)



Fonte: SIAPE, MPOG (Enap, 2015a).

Obs.: Inclui administração direta, autarquias e fundações. Dados relativos a junho de 2014.

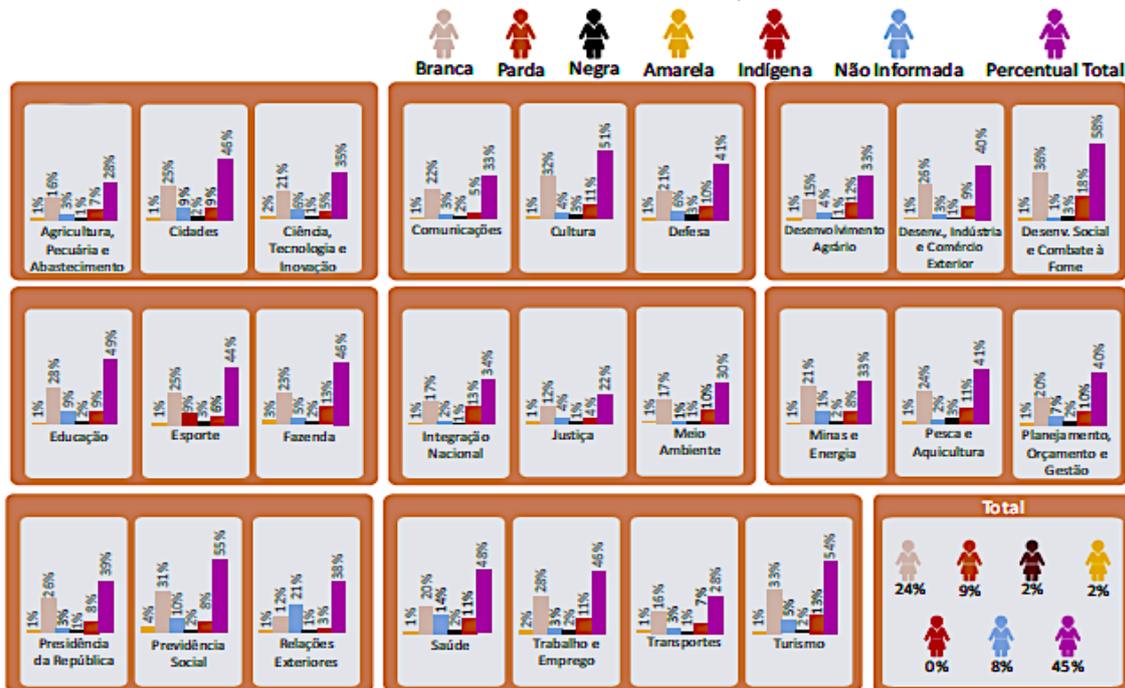
Se o quadro apresentado indica grande desigualdade entre homens e mulheres no que tange à carreira DAS, esse se torna ainda mais perverso ao se avaliar a situação das mulheres negras. Como apontou Osório (2006), a ascensão na carreira é muito mais difícil para as mulheres, especialmente para as mulheres não brancas. Dados relativos a 2014 são apresentados no gráfico 5 apresentado a seguir.

O percentual de mulheres negras (somando-se pretas e pardas) ocupando cargos DAS 4, 5 e 6 é de apenas 6,6%, valor que representa pouco mais de um quarto do percentual de mulheres brancas nesses cargos. Ao avaliar dados relativos às mulheres pretas, verifica-se que essas não estão presentes em oito dos 25 órgãos analisados (a saber: Ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Fazenda, Pesca e Aquicultura, Previdência Social, Relações Exteriores, Saúde, Trabalho e Emprego e Transportes). A situação ainda é mais grave para as mulheres indígenas, que não estão representadas em nenhum dos órgãos analisados.

GRÁFICO 5

Cargos DAS 4, 5 e 6 ocupados por servidoras, segundo raça/cor e órgão (2014)

(Em %)



Fonte: SIAPE, MPOG (Enap, 2015b).

Obs.: Inclui administração direta, autarquias e fundações. Dados relativos a junho de 2014.

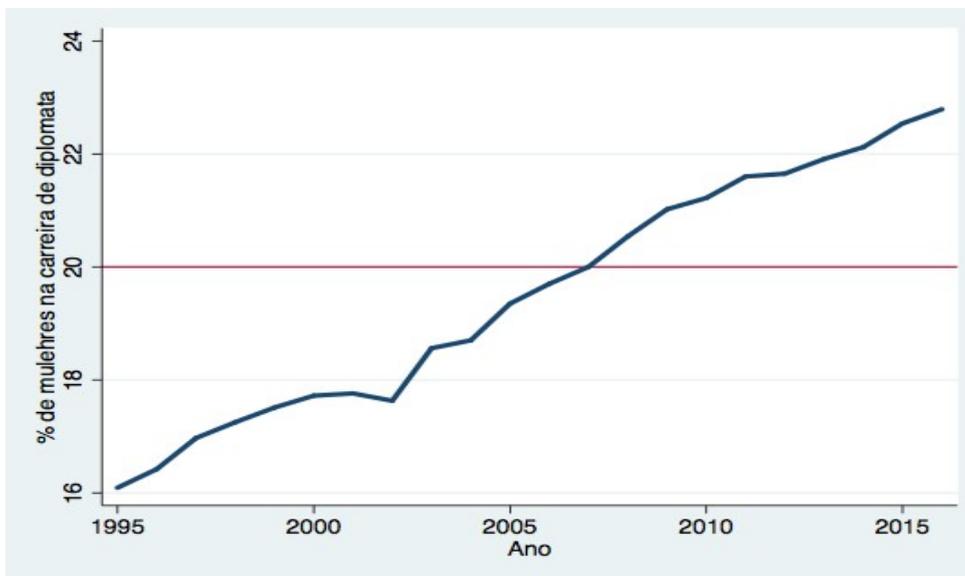
Diante desses dados, é preciso avaliar de forma mais aprofundada quais são obstáculos à ascensão profissional das mulheres e, em especial das mulheres pretas, pardas e indígenas, presentes na burocracia federal. Os dados anteriores indicam que a análise deve considerar dinâmicas de discriminação associadas ao gênero e à raça/cor, além de incluir fatores como escolaridade, tempo de serviço e tipo de vínculo, o que permitiria elaborar um quadro mais exaustivo do fenômeno do “teto de vidro”.

Analisando a carreira diplomática, uma das mais prestigiadas na administração pública federal, tem-se um cenário ainda menos favorável às mulheres, como indica o gráfico 6.

GRÁFICO 6

Evolução de mulheres na carreira de diplomata (1995, 2000, 2005, 2010 e 2015)

(Em %)



Fonte: MRE.

Os dados indicam que há um progressivo aumento do percentual de mulheres na carreira de diplomata. Entretanto, em 2015, esse número ainda é inferior a 30%. Balbino (2011) verifica, analisando dados para os anos de 1993 a 2003 que

[a]s mulheres são minoria entre os aprovados e não se observa claramente um movimento nem de crescimento, nem de decréscimo dessa proporção. Além disso, sabe-se que a aprovação de mulheres dá-se em proporção ainda menor que as inscrições femininas (Balbino, 2011, p. 167).

Segundo Farias e Carmo (2016), ao analisar a entrada na carreira, “projetando o ritmo de entrada de 1954 a 2010 para o futuro, somente em 2066 se chegaria à igualdade”. Essa conclusão aponta para a necessidade de ações deliberadas no sentido de garantir a equidade de gênero no acesso à carreira de diplomata, como a adoção de ações afirmativas e outras ações voltadas à transformação da cultura organizacional (Farias e Carmo, 2016), por exemplo.

Analisando os distintos níveis da carreira para o período 1993-2003, Balbino (2011) afirma que:

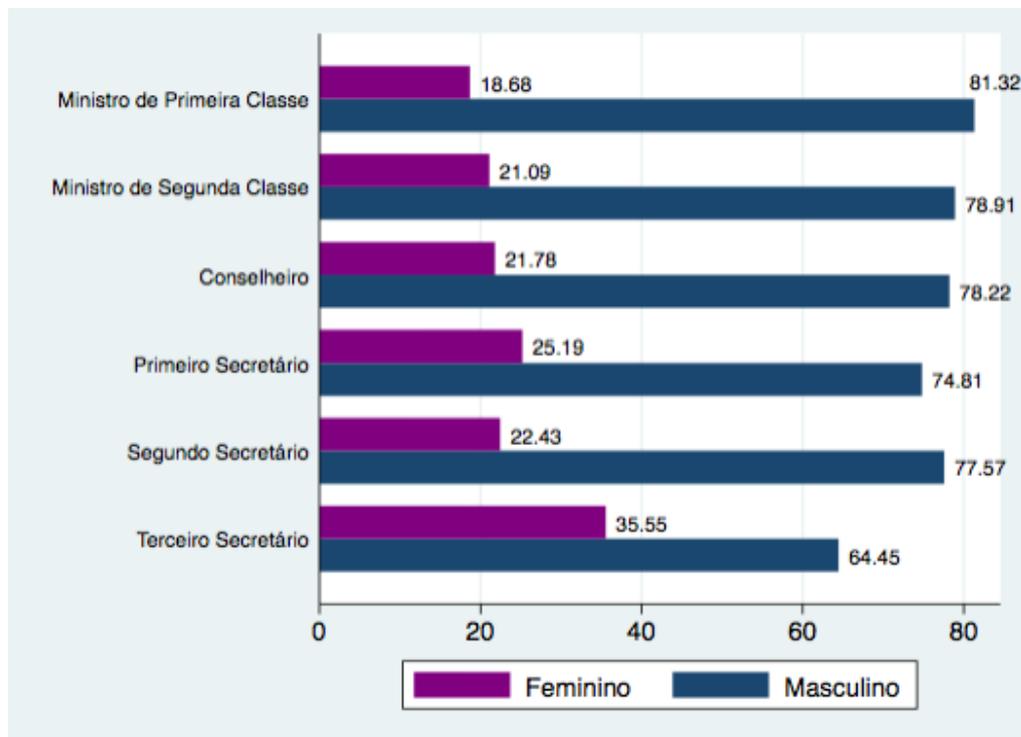
o que se ouve nos corredores da Instituição – que há desigualdade no que diz respeito à promoção de homens e mulheres diplomatas – é confirmado pela análise da proporção de diplomatas do sexo feminino na classe hierarquicamente superior da carreira. Até mesmo em comparação com o percentual de mulheres na carreira, que já é baixo (19,4%), o percentual de Ministras de Primeira Classe encontra-se defasado (7,1%). Isso a despeito, segundo entendimento comum das entrevistadas, dos esforços que a administração atual efetua no sentido de promover mulheres às classes mais altas. Note-se que, menos de dez anos atrás, em 1996, as mulheres eram somente 3,2% dos Ministros de Primeira Classe. Não se deve esquecer que o baixo número de mulheres na classe mais alta da carreira (fase em que o diplomata tem, em média, 24 anos de serviço) está também relacionado a uma presença menor ainda que a atual há 20, 30 anos (Balbino, 2011, p. 168).

Considerando dados de 2016, disponibilizados pelo MRE, verifica-se, a partir do gráfico 7, que as mulheres estão sub-representadas nos níveis mais altos da carreira, em relação ao percentual total de mulheres na carreira de diplomata.

GRÁFICO 7

Servidores na carreira de diplomata segundo sexo e nível de carreira (2016)

(Em %)



Fonte: MRE.

O gráfico 7 indica que, em fevereiro de 2016, o percentual de mulheres na entrada da carreira, como terceiro secretário, era de 35,55%, enquanto para o cargo de ministro de primeira classe (embaixador) esse número cai para 18,68%. Essa disparidade pode estar associada aos critérios de promoção para o cargo de ministro de primeira classe, que requer “três anos de exercício, como titular, de funções de chefia equivalentes a nível igual ou superior a DAS 4” (Brasil, 2008, art. 6º). Uma vez que, como o gráfico 2 indica, a presença de mulheres é reduzida em postos mais elevados na carreira de DAS. Farias e Carmo (2016) apresentam como possível causa para esse cenário, além de fatores como a existência de cultura institucional que tende a privilegiar modelos masculinos de liderança, a carência de critérios transparentes para as promoções. Nesse sentido, ainda que na carreira diplomática a promoção seja regida por critérios objetivos e imparciais, ela termina por esbarrar no teto de vidro existente nas carreiras DAS da administração pública federal.

O cenário apresentado a respeito da ocupação de cargos de chefia e direção por mulheres no Brasil indica a prevalência dos fenômenos da divisão sexual do trabalho,

dado que as mulheres ainda são minoria entre os ocupantes de tais posições. Nesse sentido, as posições mais elevadas da sociedade ainda são “domínio masculino”. Ademais, quando se detalham os dados com objetivo de aprofundar a análise, verifica-se que a divisão sexual também se manifesta nos setores de atividades em que estão a maioria das mulheres em cargos de direção, uma vez que esses se relacionam a atividades tradicionalmente “femininas”, relacionadas ao cuidado ao à área social. Importante mencionar também que a divisão sexual do trabalho apresenta um componente racial, em prejuízo das mulheres não brancas, e que há também desigualdades regionais, já que as mulheres em posições de chefia se concentram no Sudeste.

Além disso, quando se investiga a distribuição das mulheres em cargos de chefia pelos níveis de carreira, verifica-se a existência de um quadro típico do fenômeno “teto de vidro”, já que os percentuais são mais elevados nas posições de entrada das carreiras e diminuem progressivamente quando se consideram os níveis mais elevados. Esse fenômeno persiste mesmo nas carreiras do setor público, em que a entrada se dá via concurso, baseado em critérios impessoais e universais. Entretanto, como a literatura aponta, a progressão na carreira se dá usualmente por nomeação, o que pode implicar maior discricionariedade e adoção de critérios generificados, que terminam por penalizar as mulheres. Mais uma vez, o cenário se apresenta ainda mais desfavorável para as mulheres não brancas, o que indica a necessidade de se considerar, além das relações de gênero, a existência de dinâmicas raciais que também organizam ou estruturam o “teto de vidro”.

Retomando, por fim, o modelo da oferta e demanda, parece plausível afirmar, a partir dos dados apresentados, que o problema da escassa presença de mulheres nos espaços de poder e tomada de decisão não se configura como uma questão no âmbito da oferta, uma vez que o percentual de mulheres com ensino superior completo é maior que o percentual de homens com mesmo nível de escolaridade. Nesse sentido, Beltrão e Alves (2009) afirmam que se devem investigar quais mecanismos no âmbito do mercado de trabalho e da estruturação de organizações públicas e privadas terminam por constranger o acesso de mulheres às posições de poder e tomada de decisão, como a existência de cultura organizacional sexista ou baseada em modelos de liderança masculinos. Assim, apesar de serem minoria nas posições mais elevadas das carreiras analisadas e de se concentrarem em áreas tipicamente “femininas”, esses proble-

mas parecem estar relacionados a fatores estruturais ligados ao recrutamento ou à dimensão da seleção.

O acesso a tais posições se configura como um importante recurso não apenas associado ao sucesso individual, podendo ter efeitos mais amplos, tais como aqueles associados à existência de *role models*, à formação de lideranças femininas e ao desenvolvimento de habilidades e capacidades importantes. A presença de mulheres em posições de chefia pode implicar incentivo para outras mulheres ascenderem a tais posições, e na abertura de novas possibilidades de carreiras para mulheres e no desafio a estereótipos de gênero que constroem sua escolha e atuação profissionais. Resta saber se esse cenário também se apresenta no âmbito dos poderes do Estado, arenas de poder e tomada de decisão por excelência. É o que será investigado nas próximas seções.

3.2 LEGISLATIVO

A despeito da adoção de cotas eleitorais (Leis nºs 9.100/1995; 9.504/1997; 12.034/2009), a presença de mulheres no Legislativo brasileiro ainda é escassa: o país ocupa a 154ª posição no *ranking da InterParliamentary Union*.¹⁶ A tabela 5 apresenta a evolução do quadro de mulheres eleitas para a Câmara dos Deputados e o Senado, em 1994, 1998, 2002, 2006, 2010 e 2014.

TABELA 5
Candidatas e eleitas – Câmara dos Deputados e Senado (1994, 1998, 2002, 2006, 2010 e 2014)
(Em %)

| Ano | Câmara dos Deputados | | Senado | |
|------|----------------------|---------|--------|---------|
| | Cand. | Eleitas | Cand. | Eleitas |
| 1994 | 6,15 | 7,4 | 7,33 | 7 |
| 1998 | 10,3 | 5,65 | 14,5 | 7 |
| 2002 | 11,4 | 8,18 | 11,91 | 15 |
| 2006 | 12,7 | 8,77 | 15,9 | 15 |
| 2010 | 19,07 | 8,6 | 13,06 | 13 |
| 2014 | 29,34 | 9,9 | 20,73 | 18,5 |

Fonte: TSE.

16. Dados disponíveis em: <<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

Verifica-se que a sub-representação feminina na Câmara dos Deputados se mostra quase estável, tendo aumentando apenas 2 pontos percentuais (p.p.), enquanto para o Senado esse aumento foi mais significativo, de 11,5 p.p. Entretanto, os dados indicam que o percentual de legisladoras ainda encontra-se bem abaixo do percentual mínimo de 30% estabelecido pela Plataforma de Ação de Pequim: 9,9% para a Câmara dos Deputados e 18,5% para o Senado.¹⁷

Esse dado indica que a adoção de cotas legislativas não foi suficiente para garantir um incremento do percentual de legisladoras eleitas, o que chama a atenção para características do sistema eleitoral brasileiro, especialmente a lista aberta, a possibilidade de que partidos apresentem um número de candidatos(os) equivalente a 150% do total de cadeiras disponíveis e à interpretação da Lei nº 9.504/1997, que previa que os partidos reservassem o mínimo de 30% das candidaturas para cada sexo, havendo a interpretação que a adoção das cotas seria facultativa. Entretanto, a partir da minirreforma eleitoral ocorrida em 2009 e da definição de que as cotas seriam obrigatórias, levando a que os partidos não apenas reservassem, mas preenchessem o percentual mínimo de candidaturas para cada sexo, sob pena de sanção, houve um incremento no percentual de candidaturas femininas, como também indica a tabela 4.

Além disso, a tabela 5 também mostra que o aumento do número de candidaturas não é suficiente para garantir a eleição de mais mulheres: apesar de o percentual de candidaturas femininas para as eleições de 2014 indicar um incremento de mais de 23% para a Câmara dos Deputados e superior a 13% para o Senado, a magnitude do percentual de eleitas é bem inferior, como dito anteriormente. Esses dados ressaltam a importância de se avaliar aspectos como financiamento de campanha, distribuição de recursos eleitorais pelos partidos políticos e os capitais político e social dos(as) candidatos(as) (Sacchet e Speck, 2012a; 2012b; Speck e Sacchet, 2012).

Além das eleições, é possível avaliar a presença de mulheres nos espaços de poder e tomada de decisão a partir dos recursos disponíveis para as legisladoras eleitas. Considerando que a representatividade de uma legislatura se assenta num

17. Como a cada eleição há renovação parcial do Senado brasileiro, nesse percentual de eleitas, significa que havia treze senadoras após as eleições de 2014, o que resultou no percentual de 16% de mulheres na Casa Legislativa. Ver: <<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>>. Acesso em: 14 abr. 2016.

compromisso com a participação igualitária de seus membros, mas que há assimetria em termos de recursos políticos ou vantagens procedimentais, como a prerrogativa de definir a agenda legislativa, geralmente associadas à ocupação de cargos como presidências de comissões, posições na mesa diretora ou liderança, é necessário avaliar quais os recursos garantidos às legisladoras.

A mesa diretora é o colegiado responsável pela direção dos trabalhos legislativos e administrativos da Câmara dos Deputados e é composta por seis membros: presidente, vice-presidente e quatro secretários. Dentre suas prerrogativas, destacam-se a emissão de parecer a respeito de alterações no Regimento Interno, a apreciação e o encaminhamento de pedidos de informação a ministros de Estado e a distribuição de vagas em comissões entre partidos e/ou blocos partidários. No Senado, o órgão é composto por sete membros: presidente, dois vice-presidentes e quatro secretários. Dentre suas atribuições, grandemente concentradas na presidência, destacam-se a definição da ordem do dia, a decisão sobre questões de ordem e a transformação de sessões públicas em secretas. O órgão é constituído por eleições, devendo-se observar o princípio da proporcionalidade partidária. A mesa diretora é, portanto, uma instância importante de definição da agenda das Casas Legislativas e de controle sobre os trabalhos destas.

Isso posto, a tabela 6 traz alguns dados relevantes a respeito da ocupação de posições de poder no Legislativo.

TABELA 6
Número de legisladoras em presidências de comissões permanentes, lideranças partidárias e cargos na mesa diretora – Câmara dos Deputados e Senado (1995-2015)

| Ano | Câmara dos Deputados | | | Senado | | |
|-------|---------------------------------------|------------------------|---------------|---------------------------------------|------------------------|---------------|
| | Presidências de comissões permanentes | Liderança de part idos | Mesa Diretora | Presidências de comissões permanentes | Liderança de part idos | Mesa Diretora |
| 1995 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| 1996 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| 1997 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| 1998 | 0 | 0 | 0 | - | 0 | 1 |
| 1999 | 2 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| 2000 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| 2001 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 2002 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 2003 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 2004 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 |
| 2005 | 3 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 2006 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| 2007 | 2 | 0 | 0 | 2 | 1 | 0 |
| 2008 | 2 | 2 | 0 | 2 | 1 | 0 |
| 2009 | 4 | 0 | 0 | 1 | 1 | 2 |
| 2010 | 2 | 1 | 0 | 2 | 1 | 2 |
| 2011 | 2 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 |
| 2012 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0 |
| 2013 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 |
| 2014 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| 2015 | 4 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Total | 32 | 12 | 3 | 15 | 13 | 10 |

Fonte: Câmara dos Deputados e Senado.

Obs.: Dados relativos ao início da sessão legislativa.

A tabela 6 mostra que apenas treze legisladoras ocuparam cargos da mesa diretora no período analisado. Esse dado pode indicar um viés de gênero na composição desse órgão e apontar para mais uma dinâmica de sub-representação no Poder Legislativo. Ademais, é relevante mencionar que em toda a história da democracia brasileira, nenhuma mulher ocupou o cargo de presidente da mesa em nenhuma das casas legislativas. Na Câmara dos Deputados, apenas em 2011, uma deputada ocupou um cargo do órgão como titular. No Senado, a presença de legisladoras na mesa é mais regular, mas há também longos períodos de completa ausência de mulheres na mesa diretora.

Diante desse quadro, a deputada Luiza Erundina apresentou em 2006 uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC nº 590/2006) que prevê a reserva de ao

menos uma vaga para as legisladoras nas mesas diretoras da Câmara, do Senado e das comissões. Tal proposta foi aprovada nas análises de mérito realizadas pelas comissões legislativas, mas aguardou três anos para ser incluída na ordem do dia, ação que compõe uma das prerrogativas da presidência da Câmara. Em março de 2015, a PEC foi aprovada na Câmara dos Deputados e encaminhada ao Senado, onde aguarda desde então a emissão de parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. O longo processo até a aprovação da PEC nº 590/2006 na Câmara dos Deputados reforça o argumento de que a presidência da mesa diretora é um posto crítico e a importância de que seja assegurado às legisladoras representação nessa instância.

Com relação às presidências de comissões permanentes da Câmara dos Deputados, estas são compostas por três membros, um presidente e três vice-presidentes. No Senado, a presidência desses colegiados é composta por presidente e vice-presidente. Assim, como na mesa diretora, destacam-se os poderes atribuídos à presidência, como convocar e definir as pautas das reuniões e designar relatores para as proposições submetidas à sua apreciação. Quanto à seleção das presidências das casas, também é adotado o critério da proporcionalidade partidária. O método de seleção de presidentes definido regimentalmente em ambas as casas é a eleição pelos membros da comissão. Entretanto, é necessário destacar que o Regimento Interno não detalha como seriam distribuídas as presidências de comissões entre os partidos (ou entre as bancadas estaduais, o que pode ter relevância especialmente no caso do Senado), indicando que essa distribuição pode ser fruto de acordos.

Pereira e Mueller (2000) afirmam que os(as) presidentes de comissões na Câmara dos Deputados são selecionados(as) por líderes partidários e que o bloco partidário majoritário controla as presidências das comissões mais importantes. Santos e Rennó (2004) verificaram que o número de mandatos legislativos prévios é um critério relevante para a seleção dos(as) presidentes de comissões na Câmara dos Deputados brasileira. Ademais, ali prevalece a regra informal de que o tamanho dos partidos define a ordem de escolha das presidências de comissões. Esses procedimentos informais reafirmam a centralização do processo decisório nas lideranças partidárias e o papel meramente formal das eleições das autoridades no âmbito das comissões.

Se se avalia o número de comissões presididas por legisladoras, verifica-se que este é baixo, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado, havendo diversos

anos em que nenhuma mulher ocupou esse cargo. Ademais, se a jurisdição das comissões presidida por mulheres for considerada, verifica-se que as legisladoras ocupam recorrentemente as comissões relacionadas ao cuidado (assuntos sociais, direitos humanos, seguridade social e família e educação) e que comissões centrais, como a de constituição e justiça, não foram presididas por mulheres no período analisado.

Outra questão a ser considerada no tocante ao sistema comissional é a inexistência de uma comissão que trate especificamente de questões de gênero. Piscopo (2014, p. 12) afirma que a inexistência de uma comissão específica voltada a questões de gênero aumenta os problemas de ação coletiva e requer que as legisladoras invistam mais tempo identificando e acompanhando propostas dispersas em várias comissões. Por sua vez, Heath, Schwindt-Bayer e Taylor-Robinson (2005) verificaram que a existência de comissões específicas de mulheres ou de gênero podem implicar segregação das legisladoras e dificultar seu acesso a outras comissões. É plausível supor que os problemas de coordenação associados à inexistência de uma comissão voltada aos chamados “assuntos de mulheres” (*women's issues*) podem ser minimizados pela existência de bancadas feminina, representadas pela Secretaria da Mulher na Câmara dos Deputados e pela Procuradoria Especial da Mulher no Senado, órgãos que têm se mostrado bastante comprometidos com a pauta da inclusão de mulheres nos espaços de poder e tomada de decisão.

Recursos legislativos importantes também são assegurados às lideranças partidárias: na Câmara dos Deputados, líderes podem fazer uso da palavra, orientar o voto da bancada de seu partido, indicar membros para as comissões e participar do Colégio Líderes, órgão que participa na definição da agenda na Casa Legislativa e do número de membros das comissões, apenas para citar algumas de suas atribuições. No Senado, líderes também podem fazer uso da palavra e indicar membros das comissões. Há ainda as lideranças de governo, indicadas pelo(a) chefe do Executivo, que compartilham algumas das atribuições das lideranças partidárias. A tabela 5 mostra que o número de legisladoras indicadas para liderança de partidos é baixo e varia entre 0 e 2 na Câmara dos Deputados e no Senado no período analisado. Considerando os dados agregados para todo o período, as mulheres ocuparam as lideranças de partidos apenas em doze e treze ocasiões na Câmara e no Senado, respectivamente. Esse núme-

ro é muito baixo, dado o período considerado (vinte anos) e a diversidade de partidos representados nas Casas Legislativas (mais de vinte partidos). Destaca-se também a ausência de mulheres líderes de partidos em grande parte dos anos considerados na análise. Dados sobre a liderança de governo não foram apresentados porque legisladoras nunca ocuparam esse posto no período analisado, em nenhuma das Casas Legislativas.

Dado que o critério de distribuição de recursos legislativos é a proporcionalidade partidária, é preciso avaliar a presença de mulheres nas bancadas partidárias, visto que cabe aos partidos indicar membros às comissões permanentes e, conseqüentemente, candidatos(as) às presidências das comissões, além de candidatos(as) à mesa e às lideranças. A partir da tabela 7, pode-se constatar que o número de mulheres nas bancadas dos partidos, para o período 1995-2015, é pequeno: 7,8% na Câmara dos Deputados e 11,7% no Senado.

Considerando-se que esses dados são agregados para todo o período analisado, esse indicador se torna ainda mais preocupante, visto que há partidos que nunca contaram com legisladoras em suas bancadas, o que significa que a oferta de legisladoras para cargos na mesa diretora, presidências de comissões e lideranças de partido ainda é um problema. É preciso considerar também que, como o indicador mensura o percentual de mulheres nas bancadas partidárias, percentuais elevados podem indicar não maior presença de mulheres, mas sim que a bancada em questão possui tamanho reduzido.

TABELA 7

Mulheres em bancadas partidárias – Câmara dos Deputados e Senado (1995-2015)

(Em %)

| Câmara dos Deputados | | Senado | |
|----------------------|--------|-------------|---------|
| Partido | F | Partido | F |
| DEM | 4.10% | DEM | 17.90% |
| PCdoB | 37.10% | PCdoB | 50.00% |
| PDT | 5.40% | PDC | 0.00% |
| PEN | 0.00% | PDS | 0.00% |
| PFL | 4.90% | PDT | 10.30% |
| PHS | 0.00% | PFL | 4.50% |
| PL | 0.00% | PL | 0.00% |
| PMB | 9.10% | PMB | 0.00% |
| PMDB | 8.70% | PMDB | 7.40% |
| PMN | 16.70% | PP | 16.70% |
| PP | 5.10% | PPB | 0.00% |
| PPB | 0.80% | PPS | 0.00% |
| PPS | 4.30% | PR | 0.00% |
| PR | 7.60% | PRB | 0.00% |
| PRB | 5.40% | PSB | 13.00% |
| PRONA | 0.00% | PSC | 0.00% |
| PROS | 8.00% | PSD | 0.00% |
| PRP | 0.00% | PSDB | 6.20% |
| PRTB | 0.00% | PSOL | 75.00% |
| PSB | 15.30% | PT | 36.20% |
| PSC | 8.70% | PTB | 0.00% |
| PSD | 1.20% | PV | 100.00% |
| PSDB | 7.60% | REDE | 0.00% |
| PSL | 0.00% | Sem partido | 0.00% |
| PSOL | 16.70% | Total | 11.70% |
| PST | 0.00% | | |
| PSTU | 0.00% | | |
| PT | 11.50% | | |
| PTB | 3.50% | | |
| PTC | 0.00% | | |
| PTdoB | 14.30% | | |
| PTN | 40.00% | | |
| PV | 5.40% | | |
| REDE | 20.00% | | |
| SD | 0.00% | | |
| Sem partido | 0.00% | | |
| Total | 7.80% | | |

Fonte: Câmara dos Deputados; Senado.

Obs.: Dados relativos às bancadas da posse.

Outra forma de analisar a presença de mulheres no Legislativo é avaliar sua distribuição segundo as Unidades da Federação (UFs). Uma vez que os distritos eleitorais coincidem com as UFs e que essas constituem também outro eixo de lealdade e distribuição de recursos legislativos. Especialmente no caso do Senado, é interessante também avaliar a presença de legisladoras nas bancadas estaduais, o que pode ser feito a partir da análise da tabela 8.

Mais uma vez, os dados indicam um quadro ainda mais grave se comparado ao percentual de legisladoras nas duas Casas Legislativas, apresentado na tabela 5, uma vez que há bancadas estaduais no Senado que nunca contaram com legisladoras entre seus membros, como Amapá, Distrito Federal, Paraíba e Pernambuco. Destacam-se pelo oposto, ou seja, pela maior presença de mulheres em suas bancadas, em termos percentuais, os estados do Acre, de Goiás, de Roraima, do Rio Grande do Sul e de Sergipe, no caso do Senado; e o Acre, na Câmara dos Deputados. Esses dados apontam para a necessidade de se considerar dinâmicas específicas da desigualdade de gênero nos estados brasileiros, que se configuram também como distritos eleitorais. Isso significa que a discussão sobre a presença de mulheres e as estratégias para o incremento dos percentuais de legisladoras no Legislativo nacional deve atentar para especificidades locais.

TABELA 8

Mulheres nas bancadas estaduais – Câmara dos Deputados e Senado (1995-2015)

(Em %)

| UF | Câmara dos Deputados | Senado |
|-------|----------------------|--------|
| AC | 16.70% | 22.20% |
| AL | 6.70% | 11.10% |
| AM | 14.00% | 16.70% |
| AP | 26.80% | 0.00% |
| BA | 4.40% | 11.10% |
| CE | 1.70% | 11.10% |
| DF | 11.90% | 0.00% |
| ES | 24.00% | 5.60% |
| GO | 12.90% | 22.20% |
| MA | 6.50% | 11.10% |
| MG | 3.80% | 5.60% |
| MS | 7.50% | 16.70% |
| MT | 14.60% | 11.10% |
| PA | 9.20% | 15.80% |
| PB | 3.20% | 0.00% |
| PE | 2.30% | 0.00% |
| PI | 3.80% | 5.60% |
| PR | 2.00% | 11.10% |
| RJ | 11.40% | 11.10% |
| RN | 16.70% | 16.70% |
| RO | 12.50% | 10.00% |
| RR | 12.20% | 22.20% |
| RS | 7.60% | 22.20% |
| SC | 5.00% | 11.10% |
| SE | 0.00% | 22.20% |
| SP | 6.40% | 11.10% |
| TO | 10.00% | 11.10% |
| Total | 7.50% | 11.60% |

Fonte: Câmara dos Deputados; Senado.

Obs.: Dados relativos às bancadas da posse.

Juntos, os dados dispostos nas tabelas 7 e 8 permitem refinar a análise dos entraves à presença de legisladoras no legislativo nacional. Duas questões se destacam a partir dos dados apresentados: a presença de mulheres no Legislativo nacional é muito baixa e, quando o número de legisladoras é desagregado por partido ou por UF,

esse quadro se torna ainda mais grave, o que indica que a demanda por representação descritiva é central no país; essa dimensão se torna ainda mais relevante se se analisa posições-chave na organização do Poder Legislativo e o processo de tomada de decisão das Casas Legislativas, visto que, nesses casos, a presença de mulheres é ainda mais escassa.

Esse cenário explicita a relevância das dinâmicas eleitoral e partidária para o incremento da presença de mulheres no Legislativo, chamando a atenção para a dinâmica eleitoral e partidária. Nesse sentido, é importante considerar que os partidos são importantes mediadores na distribuição de recursos legislativos e eleitorais e que têm um papel decisivo na ampliação da presença de mulheres nos espaços de poder e tomada de decisão. Assim, a seção seguinte se voltará à análise de indicadores relativos aos partidos, na tentativa de elucidar alguns mecanismos capazes de contribuir para a superação do quadro antes apresentado.

3.3 PARTIDOS POLÍTICOS

A centralidade dos partidos na garantia da presença de mulheres em espaços de poder e tomada de decisão se relaciona à sua atuação como *gatekeepers*¹⁸ nas arenas eleitoral e legislativa. Na primeira, em virtude da definição das listas de candidatas(os) a cargos eletivos, à distribuição de recursos importantes, relacionados ao fundo partidário e à distribuição de tempo no horário gratuito político-eleitoral (HGPE); na segunda, como mediadores da distribuição de recursos legislativos, como vagas em comissões. Nesse sentido, é preciso considerar que esses são organizações generificadas, ou seja, que a dimensão de gênero constitui um eixo de hierarquização e desigualdade no interior das estruturas partidárias, conforme defendem Lovenduski (1993), Caul (1999; 2001), Kittilson (1997; 2011; 2013), O'Brien (2012; 2013; 2015), Johnson (2005; 2014), Araújo (2005), Barreira e Gonçalves (2012), Santos, Paula e Seabra (2012), Roza, Llanos e Garzón de la Roza (2010) e Hernandez Monzoy (2011).

Tratando das estratégias das militantes para introduzir suas demandas em partidos políticos europeus, Lovenduski (1993) afirma, em trabalho pioneiro sobre gênero e partidos, que estas eram apresentadas como reivindicações universais, de

18. *Gatekeepers* são os selecionadores, como líderes partidários, responsáveis pelo recrutamento de candidatas, na arena eleitoral, e de legisladoras para comissões legislativas, por exemplo, na esfera legislativa. Respondem pela dimensão da demanda no processo de recrutamento político.

forma a evitar acusações de segregação. Em seguida, adotava-se uma estratégia dupla, de atuar nas redes de mulheres e nas áreas do partido dominadas pelos homens. Por fim, fazia-se necessário prestar atenção às “regras do jogo”, uma vez que disputas (intra) partidárias se apresentavam como prioritárias e mais relevantes que as relações de gênero.

As mudanças introduzidas nos partidos a partir dessas estratégias podem ser caracterizadas como programáticas ou organizacionais, ou seja, dizem respeito tanto a princípios e políticas, quanto a métodos de recrutamento e promoção das mulheres a posições estratégicas no interior dos partidos. Com relação às mudanças programáticas, a autora afirma que essas tendem a ser filtradas pelas ideologias partidárias, ou seja, acomodadas de modo a se tornarem congruentes com programas partidários já delineados ou a respeitarem o corte esquerda-direita.

No tocante às transformações organizacionais, essas foram classificadas em três categorias, a saber: *i)* retórica, ou seja, incorporação das demandas de mulheres em campanhas, plataformas e discursos, havendo referência frequente à importância do incremento do número de candidatas e eleitas; *ii)* ações afirmativas, voltadas à oferta de treinamento especial às mulheres, além de auxílio financeiro; e *iii)* discriminação positiva ou reserva de vagas para mulheres em listas partidárias e outras estruturas intrapartidárias. A adoção de um discurso “generificado”, que ocorre a partir da mudança retórica, impulsionaria as demais transformações.

A autora indica, pois, que tais mudanças apresentam caráter progressivo e este parece estar associado às suas consequências distributivas. Essa relação se intensifica ainda mais na presente investigação: considerando que os países analisados são democracias presidencialistas, mudanças programáticas e retóricas implicam pequeno ou nenhum ônus aos partidos, podendo ainda ser “traduzidas” à luz das ideologias partidárias. Já ações afirmativas implicam efetiva disposição de alterar a estrutura intrapartidária, no sentido de garantir às mulheres acesso mais equitativo a recursos partidários ou a estabelecer ações pautadas pela equidade de gênero ou “pró-gênero”. Essa distinção é importante porque permite hierarquizar as características dos partidos com relação aos seus possíveis efeitos para a representação de mulheres.

Ademais, fatores como ideologia partidária e organização interna dos partidos, em específico, a presença de mulheres nas executivas nacionais e a existência de

órgãos de mulheres nos partidos são retomados por Caul (2001) e Kittilson (1997; 2011). Avaliando os determinantes da adoção de cotas de gênero por partidos políticos europeus, Kittilson (1997) e Caul (2001) verificam que características como a proporção de mulheres na executiva nacional e a ideologia partidária são características relevantes para a inclusão de mulheres. Ademais, Kittilson (2011) observa que a presença de mulheres no órgão decisório nacional do partido e o número de mulheres na bancada do partido no Legislativo aumentam a probabilidade de que o partido enfatize em seu programa questões relacionadas à justiça social e adoção de cotas.

Em pesquisa sobre os determinantes da emergência de lideranças partidárias femininas, O'Brien (2015) afirma que a ênfase em mulheres em posição de liderança nos partidos é importante porque

a presença de mulheres nas elites partidárias, por exemplo, aumenta o número de candidatas e eleitas (Cheng e Tavits, 2011; Kunovich e Paxton, 2005). Partidos com maior número de mulheres em sua estrutura interna também apresentam maiores chances de adotarem ações afirmativas voltadas a candidatas (Caul, 2001; Kittilson, 2006). Assim, como fomentar a presença de mulheres em cargos eletivos, líderes partidárias podem também influenciar a representação de mulheres na elaboração de políticas públicas. Quanto maior o número de mulheres em comitês executivos de partidos, por exemplo, maior a probabilidade de o partido incluir temas relacionados à justiça social em sua plataforma (Kittilson, 2011). Finalmente, a seleção de líderes do sexo feminino pode quebrar o teto de vidro, não apenas permitindo que outras mulheres atinjam esse posto (Jalalzai e Krook, 2010), mas também melhorando as percepções de eleitores a respeito da efetividade de mulheres líderes e enfraquecendo estereótipos tradicionais de gênero sobre o papel das mulheres nas esferas pública e privada (Beaman *et al.*, 2009; 2012) (O'Brien, 2015, p. 4, tradução nossa).

Dessa forma, Kittilson (2013) sustenta que cinco fatores condicionam as oportunidades para homens e mulheres nos partidos, quais sejam, o grau de formalização; a ideologia partidária; regras de seleção de candidatos(as); grau de

centralização e faccionalização. Dentre esses fatores, a autora afirma que ideologia partidária é o mais recorrente na literatura, mas seu potencial explicativo vem declinando na medida em que mesmo partidos de direita passam a adotar discursos "pró-gênero" e cotas para mulheres em listas eleitorais. Grau de formalização, regras de seleção de candidatos e grau de centralização estão associados, mas, segundo a autora, não há consenso com relação aos efeitos da centralização nas oportunidades para mulheres. Além desses fatores, a faccionalização ou a existência e relevância de grupos organizados dentro dos partidos pode garantir oportunidades para as mulheres, especialmente se essas conseguem se aliar a outros grupos.

Santos, Paula e Seabra (2012, p. 309) apontam que, para o caso brasileiro, o percentual de candidatas apresentadas pelo partido (ou o cumprimento das cotas) não implica eleição de mais mulheres. Os autores aventam a hipótese de que a alocação de recursos em favor de candidatas será maior quanto mais o partido for poroso à participação de organizações ligadas à temática de gênero.

Por fim, cabe retomar a contribuição de Frisch e Kelly (2003; 2006), que identificam que o viés de gênero na alocação das vagas destinadas ao partido Republicano na Câmara Baixa estadunidense poderia ser atribuído à ausência de mulheres no colegiado responsável por esse processo. Assim, é plausível supor que mais mulheres nas elites partidárias (ou *more women at the table*) podem garantir maiores oportunidades para as mulheres não apenas nos partidos, mas também nos Legislativos. Vê-se, pois, que características partidárias como ideologia, presença de mulheres em órgãos decisórios, a natureza dos procedimentos internos, especialmente aqueles relativos à seleção de candidatos(as) e a existência de grupos de mulheres organizados, podem afetar a presença de mulheres em espaços de poder e decisão.

O caráter generificado dos partidos políticos também se apresenta nos países analisados, como mostram Roza, Llanos e Garzón de la Roza (2010). Em pesquisa sobre gênero e partidos políticos na América Latina, as autoras verificaram a existência de inúmeras barreiras à representação de mulheres, tais como: o caráter piramidal da participação feminina, que se caracteriza por seus altos percentuais na base, combinado com escassos números nas elites partidárias; a inexistência de referência à equidade de gênero e temas correlatos em documentos de metade dos partidos investigados; a pequena oferta de capacitações e cursos de formação de lideranças

femininas; a inexistência de princípios paritários como critérios para o financiamento de campanhas, e a ausência de reserva de vagas para mulheres em órgãos decisórios dos partidos.

Garantir a presença de mulheres nos partidos é ainda um desafio¹⁹ no Brasil. Em 2009, o percentual de filiadas era de 44,19% (Brasil, 2013), enquanto a média para a América Latina era de 51% (Roza, Llanos e Garzón de la Roza, 2010, p. 28) Esse quadro é grave e seus efeitos ultrapassam a dimensão partidária, segundo os mesmos autores:

Os dirigentes e os membros dos órgãos decisórios máximos dos partidos não apenas controlam a seleção de candidatos e os planos e políticas públicas quando seus membros chegam ao poder, mas também em muitos casos escolhem os líderes do Poder Legislativo. Ademais, os membros do comitê executivo nacional (CEN) são responsáveis por implementar acordos e resoluções adotadas pela assembleia nacional do partido e por verificar o cumprimento de estatutos e leis eleitorais nacionais. Portanto, a presença de mulheres nos CEN é crítica para assegurar que as leis de cotas para seleção de candidatos ao Poder Legislativo sejam acatadas; influenciar a composição das listas; monitorar o orçamento dos partidos, assegurando que esse cumpra com seus compromissos de gênero; representar os interesses das mulheres nos espaços de decisão e promover mecanismos e acompanhar as políticas voltadas a fomentar a igualdade de gênero. Por sua vez, uma maior presença das mulheres nos CEN é imprescindível para mudar a cultura organizacional dentro dos partidos, já que essa tem excluído historicamente as mulheres e tem sido regida por um modelo masculino de exercício de poder, limitando

19. A esse respeito, foi lançada em 2013 a campanha *Mulher, tome partido!*: “[a] campanha tem como meta aumentar em 20% o número de mulheres filiadas até o dia 4 de outubro, prazo final de filiação para quem deseja concorrer a um cargo político nas eleições gerais de 2014. A campanha foi organizada pelas Procuradorias Especiais da Mulher da Câmara e do Senado, e conta com o apoio da Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres (ONU Mulheres) e da Secretaria de Políticas para as Mulheres, da Presidência da República”. Disponível em: <<https://goo.gl/tSmD98>>. Acesso em: 11 abr. 2016.

assim a capacidade de incidência das mulheres (Roza, Llanos e Garzón de la Roza, 2010, p. 28, tradução nossa).

Apenas oito países latino-americanos adotam cotas de gênero para a seleção de membros de comitês executivos: Bolívia, Costa Rica, Equador, Honduras, Panamá, Paraguai, Peru e Uruguai (Roza, Llanos e Garzón de la Roza, 2010). No Brasil, apenas PDT, PPS, PSB, REDE, PSOL, PV e PT adotaram voluntariamente esse mecanismo, destinando um percentual das vagas na executiva nacional às mulheres. PSDB, PROS, PTB e SD reservam *uma* vaga para mulheres na executiva nacional, relativa à Secretaria da Mulher. O PCdoB menciona o incentivo à eleição de mulheres em seu estatuto, sem definir, no entanto, como ele se materializaria. Considerando os partidos com representação no Congresso Nacional, o percentual de mulheres na executiva nacional em 2015 variou entre 0% (PHS, PTC e PTdoB) e 50% (PSTU), como mostra a tabela 9.

TABELA 9
Mulheres nos comitês executivos nacionais de partidos (2015)
 (Em %)

| Partido | Total | F | %F |
|---------|-------|-----|-------|
| PCdoB | 32 | 9 | 28.13 |
| DEM | 37 | 1 | 2.7 |
| PDT | 26 | 5 | 19.23 |
| PEN | 24 | 4 | 16.67 |
| PHS | 7 | 0 | 0 |
| PMDB | 19 | 1 | 5.26 |
| PMN | 13 | 4 | 30.77 |
| PP | 29 | 3 | 10.34 |
| PPS | 16 | 4 | 25 |
| PR | 21 | 3 | 14.29 |
| PRB | 16 | 6 | 37.5 |
| PROS | 20 | 5 | 25 |
| PRP | 18 | 9 | 50 |
| PRTB | 12 | 3 | 25 |
| PSB | 38 | 7 | 18.42 |
| PSC | 16 | 2 | 12.5 |
| PSD | 37 | 4 | 10.81 |
| PSDB | 35 | 4 | 11.43 |
| PSDC | 19 | 2 | 10.53 |
| PSL | 19 | 3 | 15.79 |
| PSOL | 19 | 9 | 47.37 |
| PTB | 51 | 5 | 9.8 |
| PTC | 9 | 0 | 0 |
| PTdoB | 11 | 0 | 0 |
| PTN | 13 | 4 | 30.77 |
| PV | 20 | 6 | 30 |
| PT | 16 | 7 | 43.75 |
| PMB | 18 | 10 | 55.56 |
| REDE | 25 | 10 | 40 |
| PSTU | 10 | 5 | 50 |
| SD | 26 | 1 | 3.85 |
| Total | 672 | 136 | 20.24 |

Fonte: TSE.

A escassa presença e, em muitos casos, a ausência de mulheres nos comitês executivos nacionais dos partidos pode, pois, traduzir-se no reduzido número de legisladoras na Câmara dos Deputados e no Senado brasileiros. Entretanto, os dados indicam que, por um lado, a existência de reserva de vagas nos comitês executivos nacionais não é suficiente para garantir a presença de mulheres em tais órgãos e, por outro lado, que essa não é uma condição necessária, como indica o caso do PSTU.

Considerando a existência de órgãos nacionais de mulheres nos partidos políticos brasileiros, apenas um dos trinta partidos analisados não informa a existência desse órgão em seu sítio eletrônico (PSTU). Vê-se que há certa difusão dessas instituições nos partidos políticos, o que indica que, seguindo a classificação de Lovenduski (1993), transformações relativas a ações afirmativas foram realizadas. No entanto, a efetividade de tais órgãos é limitada, considerando o panorama da América Latina, como apontam Hernandez Monzoy (2011) e Roza, Llanos e Garzón de la Roza (2010, p. 9-10, tradução nossa).

Apesar de a maioria dos partidos políticos dispor de unidades da mulher, estas têm uma participação muito limitada e pouca influência nas decisões partidárias. Menos da metade dessas unidades nos partidos pesquisados conta com representação direta no corpo executivo dos mesmos e menos de um terço participa na formação de listas de candidatos ou na elaboração de planos de governo. Por sua vez, só 15 por cento dos partidos estabelece regimento para o funcionamento orgânico das unidades da mulher, situação que limita sua capacidade de desenhar e implementar estratégias e ações a longo prazo dirigidas a promover a igualdade de gênero.

Assim, seria importante avaliar se a existência de tais órgãos pode ser classificada como uma ação afirmativa ou se sua existência indica apenas um compromisso retórico com o incremento da participação de mulheres nos partidos. Isso impõe investigar como esses órgãos atuam, quais seus objetivos, se há e quais são suas estratégias de recrutamento e formação de candidatas, se possuem relações com movimentos sociais, qual o *status* das mulheres no partido, se há provisão de recursos para elas. Infelizmente, essa tarefa foge ao escopo desta análise.

Por fim, Sacchett (2009) lembra que

Os partidos têm um peso central para a promoção política das mulheres. Considerando-se sua importância no processo de recrutamento e seleção de candidatos, como fonte de recursos financeiros e sua influência sobre a agenda política, uma inclusão efetiva das mulheres em espaços de tomada de decisão política

implica uma ação consciente dos partidos para promover mudanças em suas estruturas e práticas internas, bem como nas políticas e ações do governo (p. 186).

Nesse sentido, a transformação de estruturas partidárias no sentido de garantir a inclusão política de mulheres é crucial para mitigar a desigualdade no acesso às posições de poder e tomada de decisão. O Brasil tem caminhado nesse sentido, como indicam as recentes mudanças na legislação eleitoral, que têm se voltado aos partidos. Destaca-se aqui a Lei nº 12.034/2009, que estabelece que pelo menos 5% dos recursos do fundo partidário devem ser empregados na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, e que um mínimo de 10% do total da propaganda partidária e eleitoral gratuita veiculada em rádio e televisão deverá ser destinado à promoção e difusão da participação política feminina, prevendo inclusive sanção aos partidos que descumprirem o determinado. A Lei nº 13.165/2015 é especialmente importante porque define que os órgãos partidários de mulheres seriam responsáveis por gerir tais recursos e desenvolver essas ações, o que garante maior organicidade e relevância às instâncias de mulheres nos partidos. Entretanto, é preciso ressaltar que tais mudanças, como atesta a Lei de Cotas, caminham a passos lentos, nem sempre apresentam os resultados esperados.

3.4 PODER EXECUTIVO

A presença de mulheres no Executivo, especificamente como ministras, também é escassa no Brasil, como mostra a tabela 10.

TABELA 10
Ministros de Estado, segundo governo e sexo (1995-2018)

| Governo | Sexo | | | | Total |
|-----------------|------|-------|-----|-------|-------|
| | F | % | M | % | |
| FHC 1995-1998 | 1 | 4 | 24 | 96 | 25 |
| FHC 1999-2002 | 0 | 0 | 28 | 100 | 28 |
| Lula 2003-2006 | 3 | 10 | 27 | 90 | 30 |
| Lula 2007-2010 | 2 | 6.67 | 28 | 93.33 | 30 |
| Dilma 2011-2014 | 9 | 24.32 | 28 | 75.68 | 37 |
| Dilma 2015-2018 | 6 | 15.79 | 32 | 84.21 | 38 |
| Total | 21 | 11.17 | 167 | 88.83 | 188 |

Fonte: Presidência da República.

Obs.: Dados relativos ao gabinete de posse.

Os dados indicam que, apesar de serem de livre nomeação por parte do(a) presidente, as mulheres ainda encontram grandes barreiras relativas à ocupação de postos ministeriais no país. Considerando os gabinetes de posse dos governos brasileiros entre 1995 e 2015, destaca-se o primeiro governo Dilma (2011-2014) por ter nomeado o mais alto percentual de mulheres para compor seu governo, 24,32%. O segundo governo Fernando Henrique Cardoso destaca-se pelo oposto, uma vez que nenhuma mulher foi nomeada ministra em seu gabinete de posse.

Como no período entre 1995 e 2015 houve três presidentes no Brasil, todos reeleitos para um segundo mandato, observa-se que o número de ministras tende a ser maior no primeiro mandato: nos governos Fernando Henrique Cardoso, o número foi de uma no primeiro mandato para zero no segundo; nos governos Lula, o número caiu de três, no primeiro mandato, para duas, no segundo; no governo Dilma, esse número passa de nove para seis entre o primeiro e o segundo mandato. Chama atenção o fato de que, mesmo com tal redução, os governos Dilma terem indicado mais mulheres (quinze) que os quatro governos anteriores (seis, no total).²⁰

Ainda que os dados não permitam afirmar que existe uma relação entre o sexo do(a) presidente e o percentual de ministras no gabinete, é possível tomá-la como hipótese, considerando os efeitos simbólicos da presença de uma mulher como chefe do Executivo, além de sua disposição para incluir mais mulheres, constituindo-se assim como um “ator crítico”, comprometido com a equidade de gênero. O primeiro pronunciamento da presidente,²¹ após as eleições de 2010 enfatiza a demanda por igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, relacionada à importância da eleição de uma mulher para o cargo político mais importante do país, uma vez que isso permitiria às mulheres considerar como possibilidade real sua participação política, constituindo a presidenta uma espécie de “modelo” para as futuras gerações. Essa questão é sintetizada pela frase, muitas vezes repetida nesse pronunciamento: “sim, a mulher pode”.

Entretanto, o fato apontado anteriormente, de que o percentual de ministras tende a se reduzir entre o primeiro e segundo mandatos de presidentes reeleitos,

20. Esse fato gerou grande repercussão na mídia, tendo sido inclusive alvo de piadas. A título de ilustração, lembro o fato de que, mesmo contando com menos do 30% de mulheres, o gabinete foi caracterizado pelo humorista José Simão, como “periquitério”.

21. Disponível em: <<https://goo.gl/NBX1DB>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

chama atenção para outros fatores que podem influenciar a dinâmica da formação dos gabinetes presidenciais, especialmente no caso brasileiro, em que o Executivo é multipartidário, característica do presidencialismo de coalizão. Nesse modelo, a formação de gabinetes presidenciais passa por negociações entre partidos, com o objetivo de garantir maiorias estáveis no Congresso, garantindo assim governabilidade assentada em relação de cooperação e coordenação entre Executivo e Legislativo.²²

Tem-se, pois, que a negociação interpartidária é essencial para a formação e a gestão da coalizão governante, o que mais uma vez conduz o foco aos partidos políticos como mediadores na distribuição de cargos, dessa vez no Executivo. Diversos estudos no campo da Ciência Política brasileira têm se concentrado em explicar essa dinâmica (Amorim Neto, 2000; Figueiredo e Limongi, 1999; Power, 2010; Santos, 2003), mas nenhum deles enfatiza a dimensão de gênero.

Shumaker e Ceva (2015) elaboraram um inventário das ministras e suas respectivas pastas. Considerando apenas o período entre 1995 e 2015,²³ tem-se: Dorothea Werneck (Ministério do Trabalho e Emprego e Ministério da Indústria, Comércio e Turismo); Claudia Maria Costin (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado); Matilde Ribeiro (Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial); Emília Fernandes (Secretaria Especial de Políticas para Mulheres); Nilcéa Freire (Secretaria Especial de Políticas para Mulheres); Dilma Rousseff (Ministério das Minas e Energia e Casa Civil); Marina Silva (Ministério do Meio Ambiente); Erenice Guerra (Casa Civil); Izabella Teixeira (Ministério do Meio Ambiente); Márcia Helena Carvalho Lopes (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome); Marta Suplicy (Ministério do Turismo; Cultura); Ana de Hollanda (Ministério da Cultura); Helena Chagas (Secretaria de Comunicação Social); Ideli Salvatti (Ministério da Pesca e Aquicultura; Secretaria de Relações Institucionais; Secretaria Especial de Direitos Humanos); Iriny Lopes (Secretaria Especial de Políticas para Mulheres); Eleonora Menicucci (Secretaria Especial de Políticas para Mulheres); Luiza Barros (Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial); Maria do Rosário Nunes (Secretaria Especial de Direitos Humanos); Miriam Belchior (Ministério

22. A coordenação entre Executivo e Legislativo está assentada nos poderes de agenda garantidos a presidentes e líderes partidários e depende de fatores como a proporcionalidade entre postos ministeriais e o tamanho das bancadas dos partidos no Legislativo ou da taxa de coalescência, por exemplo (Amorim Neto, 2000).

23. As autoras incluem as ministras que foram nomeadas após a posse e também ministras interinas.

rio do Planejamento); Tereza Campello (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome); Gleisi Hoffman (Casa Civil); Nilma Lino Gomes (Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial; Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos) Kátia Abreu (Agricultura, Pecuária e Abastecimento).

Das vinte e três ministras elencadas anteriormente, catorze ocuparam em algum momento de sua carreira pastas relacionadas à área social. Dentre essas, cinco chefiaram a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres ou o Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos; três foram secretária especial de Promoção da Igualdade Racial ou secretária especial de Direitos Humanos. Esse quadro parece indicar que há, na ocupação de postos ministeriais, divisão sexual do trabalho e a tendência a que ministras sejam responsáveis por pastas associadas à área social. Entretanto, essa tendência deve ser tomada como hipótese, uma vez que os dados apresentados não são conclusivos.

A relação entre gênero e poder Executivo tem ganhado grande atenção da literatura internacional (Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson, 2009; Escobar-Lemmon, Schwindt-Bayer e Taylor-Robinson, 2012; Krook e O'Brien, 2012). Esses estudos têm mostrado que, para a América Latina, a presença de mulheres nas elites políticas e, em especial, nas elites legislativas, é importante para garantir a presença feminina nos gabinetes presidenciais. Além disso, as análises indicam que presidentes vinculados(as) a partidos de esquerda tendem a nomear mais mulheres como ministras. Entretanto, avaliando a ocupação de pastas ministeriais por homens e mulheres, as autoras verificam haver uma divisão sexual do trabalho, uma vez que ministras tendem a ocupar as pastas relacionadas a atividades de cuidado, como educação e políticas sociais, o que também parece ocorrer no Brasil, segundo dados antes apresentados.

Além de remeter à discussão sobre divisão sexual do trabalho e a separação e hierarquização entre atividades "masculinas" e "femininas", tais estudos permitem retomar o modelo da oferta e demanda, uma vez que indicam que a maior presença de mulheres nas elites políticas favorece a presença de mulheres em gabinetes ministeriais. Nesse sentido, a discussão aqui realizada permite explicitar alguns "gargalos" no que se refere ao acesso das mulheres às posições de poder e tomada de decisão, como se viu a partir dos dados sobre cargos de chefia nos setores público e privado, nos partidos políticos e no Poder Legislativo.

No entanto, como mencionado anteriormente, destaca-se a inexistência de estudos que se voltem à formação da coalizão governante considerando a dimensão de gênero, ou mesmo os efeitos da presença de ministras na elaboração e gestão de políticas sob sua tutela ou ainda na promoção de ações e estratégias voltadas à equidade e transversalidade de gênero.

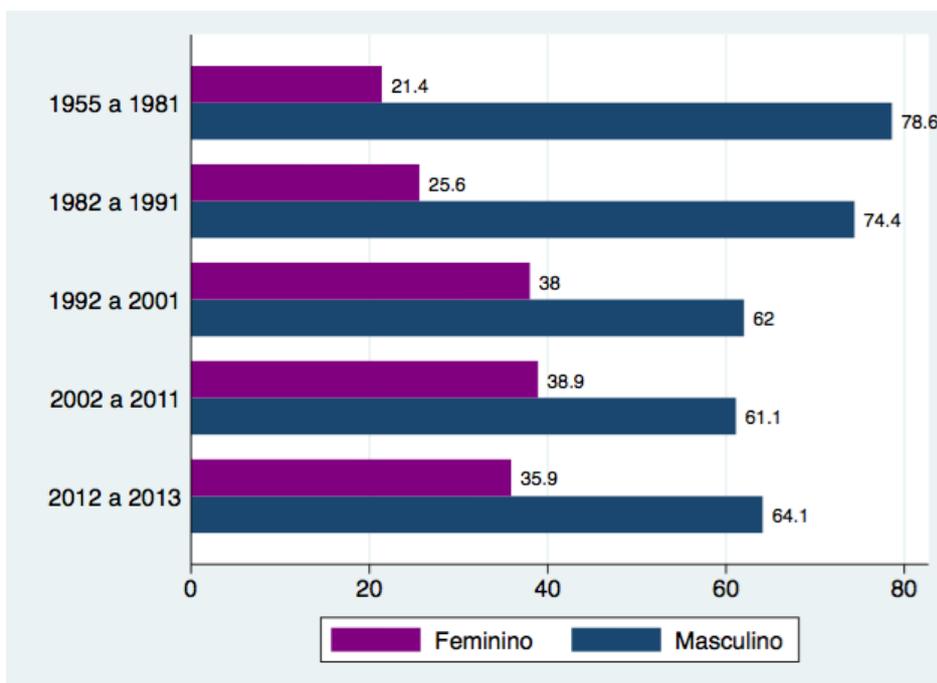
Resta, por fim, tratar do Judiciário, a fim de verificar se o quadro até agora apresentado se mantém também para esse Poder. É o que será feito na próxima seção.

3.5 PODER JUDICIÁRIO

A partir da redemocratização, o Poder Judiciário assumiu centralidade na democracia brasileira, constituindo-se como guardião da Constituição e um novo ator na expressão da “vontade soberana” (Werneck Vianna, 2008). Sua relevância também se manifesta na garantia de direitos das mulheres, o que fica evidenciado a partir das políticas de enfrentamento à violência, especialmente com a promulgação da Lei Maria Penha. Apesar disso, há ainda grandes entraves à presença feminina no Judiciário, como indicam dados do Censo do Poder Judiciário (CNJ, 2014) apresentados no gráfico 8.

GRÁFICO 8

Magistrados segundo ano de ingresso, por sexo
(Em %)



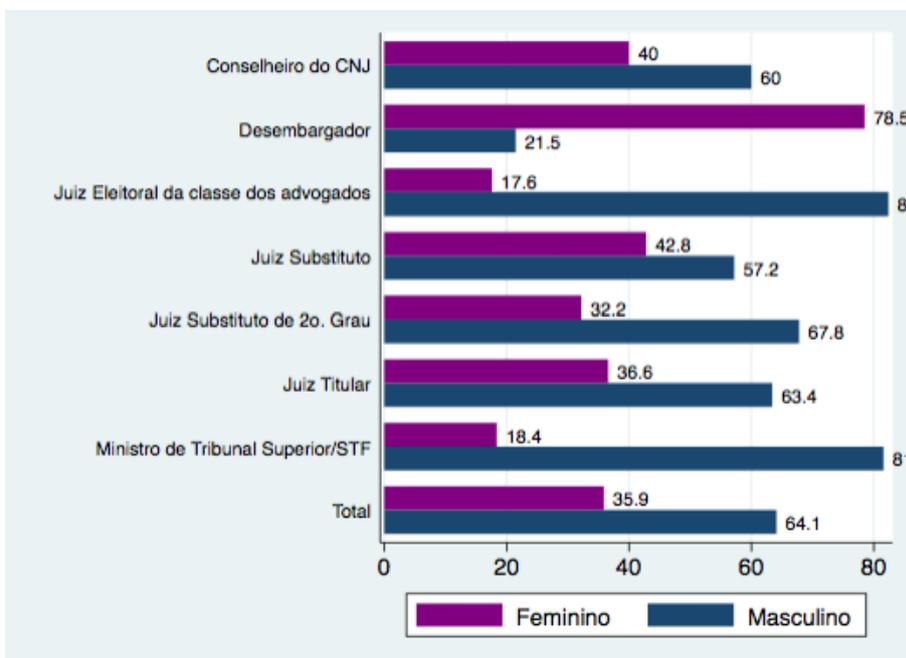
Fonte: CNJ (2014).

Verifica-se que apenas na década de 1990 o percentual de magistradas supera 30%, havendo, porém, um declínio do percentual de magistradas no período entre 2012 e 2013. Quando se verificam os dados desagregados por ramos de Justiça (gráfico 9), vê-se que a Justiça do Trabalho é mais inclusiva no que se refere à presença de mulheres, apresentando um quadro próximo à paridade de gênero, uma vez que as mulheres constituem 47% do total de magistrados nesse ramo. Entretanto, o percentual de magistradas é inferior a 30% nas Justiča Militar Estadual (16,2%), Federal (26,2%) e Eleitoral (28,1%), e nos Conselhos Superiores (26,1%) e Tribunais Superiores (27,8%).

GRÁFICO 9

Magistrados segundo ramos de Justiça, por sexo (2013)

(Em %)



Fonte: CNJ (2014).

Os dados desagregados por tipo de carreira indicam que o percentual de mulheres é mais elevado para as posições de início de carreira, declinando de forma substantiva quando comparado ao topo da carreira. O gráfico 11 mostra que, enquanto 40% dos juizes substitutos são mulheres, essas representam apenas 17,8% dos ministros de Tribunais Superiores e do Supremo Tribunal Federal. Esses dados reforçam o quadro já apontado por Melo, Nastari e Massula (2005), que verificaram que, para o período entre 1999 e 2004:

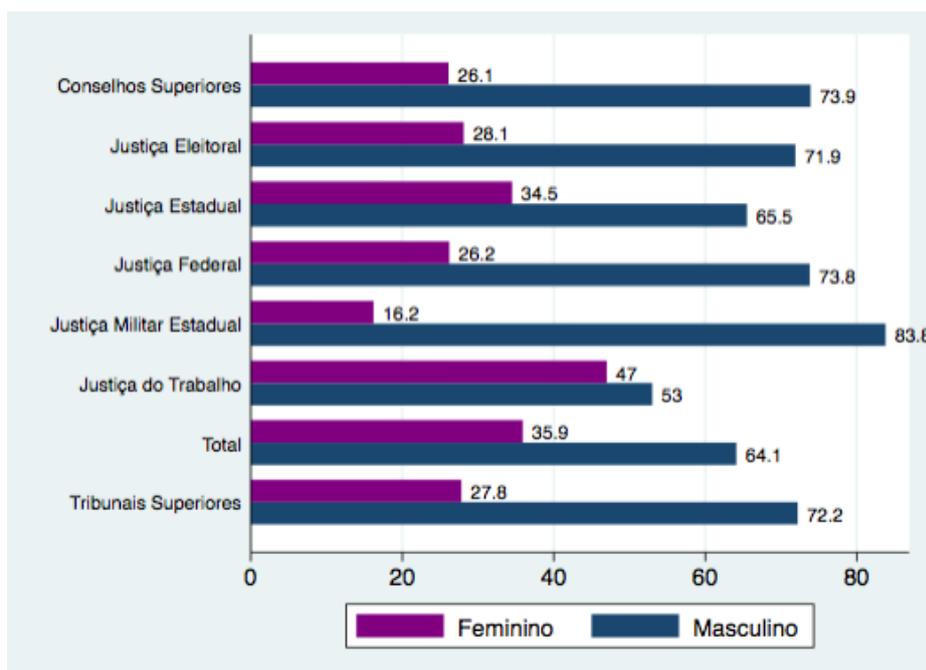
as informações disponíveis permitem afirmar que, de maneira geral, a participação da mulher na magistratura brasileira ainda é marcada por um significativo quadro de iniquidade e, em regra, a redução das diferenças é tímida e lenta, quanto mais nos aproximamos das instâncias superiores, da cúpula do Poder Judiciário. Ou seja, a função judicante é desempenhada majoritariamente por homens sendo que as diferenças se acentuam quando se compara a especialidade da justiça, o nível federativo ao qual se vincula e o grau de jurisdição (Melo, Nastari e Massula, 2005, p. 6).

O quadro apresentado indica que há um “funil” para as mulheres na carreira da magistratura. Somado ao fato de que as mulheres representam pouco mais de um terço (35,9%) dos magistrados brasileiros, verifica-se que há estrangulamentos relacionados à oferta de mulheres para a ocupação de postos nos Tribunais Superiores e no STF. Mesmo que o exercício da magistratura não seja requisito obrigatório para a nomeação para esses órgãos, constitui uma experiência relevante e recorrente na trajetória de ministros e ministras.

GRÁFICO 10

Magistrados segundo tipo de carreira, por sexo (2013)

(Em %)



Fonte: CNJ, 2014.

Segundo Melo, Nastari e Massula (2005, p. 9-10), uma hipótese plausível para explicar tal discrepância se relaciona aos procedimentos de recrutamento para a magistratura:

acredita-se que uma das hipóteses possíveis para essa discrepância resida na forma de provimento dos cargos para a cúpula do Poder Judiciário, ou seja, a nomeação a escolha política, enquanto na base prevalece o concurso público e o concurso de promoção de carreira. É claro que no concurso público, notadamente nas fases que antecedem o exame oral, é mais difícil obstaculizar o acesso das mulheres ao Poder Judiciário, o que já não ocorre no provimento dos cargos de segunda instância e nos Tribunais Superiores. No topo da pirâmide são elaboradas listas tríplexes pela própria cúpula dos Tribunais que a remetem para escolha final do governador ou do presidente da República, conforme o caso.

Como dito, a nomeação para os Tribunais Superiores e para o Supremo Tribunal Federal é de competência do(a) presidente da República, após a aprovação da maioria absoluta dos membros do Senado. É significativo que apenas em 1990, uma mulher, Cnéa Cimini Moreira de Oliveira,²⁴ tenha sido nomeada como ministra, para o Superior Tribunal do Trabalho. Em outras palavras, até 1990, os mais altos postos da magistratura brasileira foram ocupados exclusivamente por homens. Em 1999, Eliana Calmon Alves foi nomeada ministra do Superior Tribunal de Justiça. No STF, Ellen Grace Northfleet foi nomeada ministra. Shumaker e Ceva (2015) informam que esse fato implicou alterações no espaço físico do Tribunal, “como a construção de um banheiro para mulheres, prova concreta de que algo inusitado começava a acontecer no cenário da Suprema Corte brasileira” (p. 462). O fato, longe de ser uma banalidade, indica que os espaços de poder e decisão foram estruturalmente pensados como espaços masculinos. A ministra Ellen Grace também foi a primeira mulher a ocupar um posto no Tribunal Superior Eleitoral, seguida pela ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha, nomeada em 2010. O último Tribunal Superior a contar com uma ministra em seus quadros foi o Su-

24. Para uma breve biografia da ministra, ver Shumaker e Ceva (2015).

perior Tribunal Militar (STM), que em 2007 passou a contar com a presença da ministra Maria Elizabeth Guimarães Teixeira Rocha.

Considerando o período entre 1995 e 2015, tem-se que as mulheres representam apenas 9,39% dos ministros de Tribunais Superiores e do Supremo Tribunal Federal, o que significa que, dentre os 213 indivíduos que ocuparam tais postos nos últimos vinte anos, apenas vinte eram mulheres. O dado explicita que a desigualdade entre homens e mulheres no que tange aos espaços de tomada de decisão no Judiciário brasileiro são alarmantes e impõem a necessidade de adotar mecanismos que impliquem sua superação. Como defendem Melo, Nastari e Massula (2005),

pequenos ajustes nas regras e promoção na carreira, especialmente no que se refere aos cargos preenchidos por indicação política, de forma a inibir a discriminação baseada no gênero, podem significar o divisor de águas para a alteração de todo o perfil da carreira da magistratura, a exemplo do que ocorreu com a vedação da identificação das(os) candidatas(os) nos concursos de ingresso (p. 16).

Com relação aos efeitos da presença de mulheres no Judiciário, pesquisas recentes têm se concentrado em quatro hipóteses, a saber: *i*) diferença, enfatiza que as mulheres apresentam uma forma distinta de ver o mundo e isso se expressa também nas decisões proferidas por juízas; *ii*) representacional, considera que juízas representam mulheres como uma classe e tendem a ser progressistas em temas sensíveis às mulheres, como discriminação e assédio; *iv*) informacional, prevê que, à semelhança da hipótese anterior, as juízas tendem a atuar em favor das mulheres, mas devido às experiências compartilhadas como mulheres; e *v*) organizacional, aponta que há pouca margem para variação do comportamento de magistrados(as) segundo sexo, devido à configuração do sistema Judiciário (Chichowski, 2013a).

Entretanto, como argumenta Chichowski (2013b), os potenciais efeitos da presença de mulheres no Judiciário devem ser avaliados empiricamente, considerando-se que “a consciência de gênero não é adquirida automaticamente e que à semelhança das mulheres, homens também podem ter experiências que afetam a forma como julgam questões relacionadas às mulheres” (Chichowski, 2013b, tradução nossa).

No Brasil, a agenda de pesquisa voltada aos efeitos da presença de mulheres no Judiciário ainda é esparsa, como afirma Pandjarian (s.d). Entretanto, a autora vem desenvolvendo pesquisas que avaliam “o nível de incorporação de estereótipos, preconceitos e discriminações por parte de operadores(as) do Direito em relação à mulher” e que explicitam o viés de gênero presente na Justiça brasileira, relacionado a:

valores sociais, por vezes travestidos em estereótipos e preconceitos discriminatórios, atuam subrepticamente, inconscientemente nas argumentações dos operadores do Direito, impedindo-os de desempenharem suas funções tendo em vista o respeito, a dignidade e a justiça, e, ainda, acarretando no que se pode considerar como uma "duplicação da violência de gênero" (Pandjarian, [s.d.]).

Como dito anteriormente, a relação entre a persistência de tais estereótipos e a presença de mulheres no Poder Judiciário deve ser avaliada empiricamente e constitui num campo de pesquisa ainda pouco explorado no Brasil. De qualquer forma, é importante lembrar que a presença de mulheres nos espaços de poder e tomada de decisão se constitui como uma questão de justiça, relacionada ao substrato normativo da democracia e à demanda por igualdade. Nesse sentido, garantir a presença mais equitativa de mulheres em tais espaços é importante, independentemente dos efeitos em que sua presença possa implicar.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo teve como objetivo apresentar um panorama a respeito da presença de mulheres em espaços de poder e tomada de decisão, tendo como referência os objetivos estratégicos apresentados na Plataforma de Ação da IV Conferência de Mundial sobre a Mulher, realizada em 1995, em Beijing. Para tanto, foram considerados dados relativos a cargos de chefia nos setores público e privado e partidos políticos, além de informações a respeito dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Além disso, considerando que a desigualdade de gênero interage e se reconfigura face a outros eixos de desigualdade, como aqueles relacionados à raça/cor e geografia, foram

incorporadas na análise, quando disponíveis, informações que permitiram avaliar a complexidade de tal fenômeno.

A investigação desenvolvida aponta para um quadro há muito denunciado na produção sobre o tema, qual seja: a escassa presença de mulheres nos espaços de poder e tomada de decisão. Esse quadro se torna ainda mais grave devido à sua estabilidade: durante o interstício de vinte anos que se seguiram à realização da Conferência de Beijing, houve poucas alterações e muitas delas assumiram caráter contingencial. Isso indica que é necessária a adoção de ações deliberadas para a superação do diagnóstico aqui apresentado, se se pretende a superação da desigualdade de gênero manifestada no acesso às posições de poder e decisão descrita de forma compreensiva neste capítulo.

Os dados apontaram para a existência de divisão sexual do trabalho, que restringe o acesso das mulheres às esferas de poder e decisão, indicando que essas ainda se constituem como domínio masculino. Nesse sentido, as mulheres que conseguem atingir tais posições terminam por se concentrar em atividades que se aproximam dos papéis femininos tradicionalmente definidos, associados à área social e à dimensão do cuidado. O fenômeno se materializa, por exemplo, nos setores de atividade em que são exercidas as funções de chefia e nas comissões legislativas usualmente presididas por mulheres, mas se torna ainda mais evidente a partir da constatação da ausência de mulheres nas “áreas masculinas”, como aquelas relacionadas à economia e à infraestrutura.

Além disso, verificou-se a existência do “teto de vidro” que impede que as mulheres alcancem as posições mais altas das carreiras. Assim, mesmo que consigam vencer os obstáculos relativos ao acesso, a ascensão profissional ainda se encontra comprometida, especialmente diante da existência de mecanismos de promoção discricionários, como é o caso da carreira na administração pública federal ou no Judiciário. Como visto, esses obstáculos se apresentam ainda com mais vigor para as mulheres não brancas, que enfrentam os desafios associados à desigualdade de gênero também a partir do viés racial, o que indica a existência de relações de desigualdade não apenas multiplicadas, mas também reconfiguradas pelo racismo.

Esse cenário aponta para a necessidade de se avaliar os processos de recrutamento para as posições de poder e decisão, em uma tentativa de identificar os “garga-

los” enfrentados pelas mulheres. Esses incluem o preconceito e a discriminação, a existência de cultura organizacional sexista, a prevalência de modelos de liderança masculinos, a dupla jornada de trabalho, a infraestrutura inadequada, que vai desde a ausência de banheiros femininos²⁵ à inexistência de creches, apenas para mencionar alguns constrangimentos.

Destaca-se também a indisponibilidade de dados sobre as elites empresariais e políticas que levem em conta a dimensão de gênero. Ressalte-se que essa é uma forma de invisibilizar o problema e indica o descumprimento de tratados dos quais o Brasil é signatário, como a própria Plataforma de Ação da IV Conferência de Mundial sobre a Mulher. Certamente, há avanços nesse quesito, com destaque para a publicação do Relatório Anual Socioeconômico da Mulher (RASEAM), pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e as diversas publicações da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sobre o tema. Também os Boletins Estatísticos de Pessoal, publicados regularmente pelo Ministério do Planejamento e o Censo do Judiciário, publicado em 2014, são iniciativas relevantes. Entretanto, essa iniciativa deve ser adotada por todos os setores da administração pública em todos os seus níveis, demanda associada também às exigências de transparência e publicidade.

Nesse sentido, é preciso considerar que a transversalidade ou a disseminação da perspectiva de gênero em todas as áreas de políticas públicas passa pelo diagnóstico e monitoramento do acesso das mulheres às posições de poder e decisão em cada um dos órgãos que compõem o Estado brasileiro. Só assim será possível o desenvolvimento de ações capazes de reverter o quadro apresentado ao longo deste capítulo e permitir uma aproximação de uma sociedade mais equitativa. No entanto, esse diagnóstico deve ir além da estratégia aqui adotada, em um esforço de oferecer não apenas um retrato da desigualdade no acesso às posições de poder e decisão, mas de investigar os processos ou as causas que levam à configuração aqui apresentada.

Finalmente, é importante lembrar que a ampliação do acesso das mulheres às posições de poder e decisão deve ter como meta não apenas a garantia de paridade,

25. Apenas em 2016 foi construído banheiro feminino no plenário do Senado brasileiro. Disponível em: <<https://goo.gl/APv7g3>>. Acesso em: 17 abr. 2016.

mas a própria transformação dessas arenas, no sentido da construção de uma sociedade mais justa e diversa.

REFERÊNCIAS

ABREU, M. A. A.; MEIRELLES, R. de L. **Mulheres e homens em ocupação de DAS na Administração Pública Federal**. Brasília: Ipea, 2012.

ACKER, J. From glass ceiling to inequality regimes. **Sociologie du travail**, v. 51, n. 2, p. 199-217, 2009.

AMORIM NETO, O. Presidential cabinets, electoral cycles, and coalition discipline in Brazil. **Dados**, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000.

ARAÚJO, C. Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 193-215, 2005.

BALBINO, V. R. **Diplomata, substantivo comum de dois gêneros**: um retrato da presença feminina no Itamaraty no início do século XXI. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

BARBOSA, R. J. **Comparabilidade das informações disponíveis nos Censos (1960-2010) e PNADs (1976, 1985, 1995 e 2005)**. São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole, 2014. (Texto para Discussão, n. 17/2014).

BARREIRA, I.; GONÇALVES, D. N. “Presença” e “ausência” de candidatas: mapeando representações de dirigentes partidários. In: ALVES, J. E. D.; PINTO, C. R. J.; JORDÃO, F. (Orgs.). **Mulheres nas eleições 2010**. São Paulo: ABCP/Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012. p. 315-336.

BELTRAO, K. I; ALVES, J. E. D. A reversão do hiato de gênero na educação brasileira no século XX. **Cadernos de Pesquisa**, v. 39, n. 136, p. 125-156, 2009.

BRASIL. **Brazilian national report on the implementation in Brazil of the Platform for Action of the Fourth World Conference on Women (Beijing, 1995)**. [s.l.]: ONU, 1999. Disponível em: <<https://goo.gl/qTdnZx>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

_____. **Brazil's response to the questionnaire on the application of the Beijing Platform for Action (1995) and the results of the twenty-third period of the extraordinary sessions of the General Assembly**. [s.l.]: ONU, 2004. Disponível em: <<https://goo.gl/SgTfdp>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

_____. Decreto nº 6.559, de 8 de setembro de 2008. Aprova o Regulamento de Promoções da Carreira de Diplomata do Serviço Exterior Brasileiro e delega competência ao Ministro de Estado das Relações Exteriores para a prática dos atos que especifica. Brasília, 8 set. 2008.

_____. **Questionário sobre a aplicação da Declaração e Plataforma de Ação de Beijing e o documento final do vigésimo terceiro período extraordinário de sessões da Assembleia Geral (2000) para a preparação das avaliações e exames regionais que terão lugar em 2010 para a comemoração de Beijing + 15**. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres, 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/bkmHJo>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

_____. **Mais mulheres na política**. Brasília: Procuradoria Especial da mulher; Senado Federal, 2013. p. 63. Disponível em: <<https://goo.gl/Utm5uL>>.

_____. **Relatório Beijing +20**. Brasília: Cepal, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/1kwu6C>>. Acesso em: 17 abr. 2016.

CARLI, L. L.; EAGLY, A. H. Gender, hierarchy, and leadership: An introduction. **Journal of Social issues**, v. 57, n. 4, p. 629-636, 2001.

CAUL, M. Women's Representation in Parliament The Role of Political Parties. **Party politics**, v. 5, n. 1, p. 79-98, 1999.

_____. Political parties and the adoption of candidate gender quotas: A cross-national analysis. **Journal of Politics**, v. 63, n. 4, p. 1214-1229, 2001.

CHICHOWSKI, R. Judicial politics and the courts. *In*: WAYLEN, G.; CELIS, K.; KANTOLA, J.; WELDON, L. (Orgs.). **The Oxford handbook of gender and politics**. Oxford University Press, 2013a.

CHICHOWSKI, R. Legal mobilization, transnational activism, and gender equality in the EU. **Canadian Journal of Law and Society/Revue Canadienne Droit Et Société**, v. 28, n. 2, p. 209-227, 2013b.

CHILDS, S.; KROOK, M. L. The substantive representation of women: rethinking the 'critical mass' debate. *In*: ENCONTRO ANUAL DA AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, [s.n.], 2005, Washington, DC. **Anais...** Washington, DC: APSA, 2005.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Censo do Poder Judiciário**: vetores iniciais e dados estatísticos. Brasília: CNJ, 2014.

CONNELL, R. Glass ceilings or gendered institutions? Mapping the gender regimes of public sector worksites. **Public administration review**, v. 66, n. 6, p. 837-849, 2006.

DAHLERUP, D. De una pequeña a una gran minoria: uma teoria de la “masa crítica” aplicada al caso de las mujeres en Escandinávia. **Debate feminista**, n. 8, 1993.

_____. The story of the theory of critical mass. **Politics and gender**, 2006.

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Gênero, raça e competências de direção no Serviço Público Federal**. Brasília, 2006a. (Cadernos ENAP, n. 31). Disponível em: <<https://goo.gl/P5B8Xc>>.

_____. **Enap 20 anos**: caminhos de uma escola de governo. Brasília: Enap, 2006b. 104 p. (Cadernos Enap – Edição Especial).

ESCOBAR-LEMMON, M. C.; SCHWINDT-BAYER, L. A.; TAYLOR-ROBINSON, M. M. Representing women’s interests: empirical insights from legislatures and cabinets in Latin America. *In*: MIDWEST POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION CONFERENCE, [s.n.], 2012, Chicago, IL. **Anais...** Chicago, IL: [s.l.], 2012.

ESCOBAR-LEMMON, M.; TAYLOR-ROBINSON, M. M. Pathways to power in presidential cabinets: what are the norms for different cabinet appointments and do female appointees conform to the norm? A Study of 5 Presidential Democracies. *In*: ANNUAL MEETING OF THE AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, [s.n.], 2009, Toronto. **Anais...** Toronto: [s.l.], set. 2009.

FARIAS, R.; CARMO, G. As mulheres na carreira diplomática brasileira: uma análise do ponto de vista da literatura sobre mercado de trabalho e gênero. **Mundorama – Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais**, 15 jan. 2016. Disponível em: <<https://www.mundorama.net/?p=17746>>.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FIRRMINO, C. R.; SILVA, F. H. E.; VIANA, P. H. P. C. Desigualdades de gênero no serviço público federal. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 8., 2015, Brasília. Anais.

FONTENELE-MOURÃO, T. **Mulheres no topo de carreira**: flexibilidade e persistência. Brasília: SPM, 2006.

FRISCH, S. A.; KELLY, S. Q. A place at the table: Women's committee requests and women's committee assignments in the US House. **Women & Politics**, v. 25, n. 3, p. 1-26, 2003.

_____. **Committee assignment politics in the US House of Representatives**. University of Oklahoma Press, 2006.

HEATH, R. M.; SCHWINDT-BAYER, L. A.; TAYLOR-ROBINSON, M. M. Women on the sidelines: women's representation on committees in Latin American legislatures. **American Journal of Political Science**, v. 49, n. 2, p. 420-436, 2005.

JOHNSON, N. **La política de la ausencia**: las elecciones uruguayas 2004/2005. Las Mujeres y la Equidad de Género. Montevideo: CNS Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía. 2005.

_____. La bancada femenina en Uruguay: un "actor crítico" para la representación sustantiva de las mujeres en el parlamento. **América Latina Hoy**, v. 66, p. 145-165, 2014.

KERGOAT D. Divisão sexual do trabalho e relações sociais de sexo. *In*: HIRATA, H.; *et al.* (Orgs.). **Dicionário crítico do feminismo**. São Paulo: Ed. Unesp; 2009. p. 67-75.

KITTILSON, M. C. **Women's Representation in Parliament**: The Role of Political Parties. Center for the Study of Democracy, 1997.

_____. Women, parties and platforms in post-industrial democracies. **Party Politics**, v. 17, n. 1, p. 66-92, 2011.

_____. Party politics. *In*: WAYLEN, G.; *et al.* (Orgs.). **The Oxford handbook of gender and politics**. Oxford University Press, 2013.

KROOK, M. L. Beyond supply and demand: a feminist-institutionalist theory of candidate selection. **Political Research Quarterly**, v. 63, n. 4, p. 707-720, 2010.

KROOK, M. L.; O'BRIEN, D. Z. All the president's men? The appointment of female cabinet ministers worldwide. **The Journal of Politics**, v. 74, n. 3, p. 840-855, 2012.

LOVENDUSKI, J. Introduction. *In*: LOVENDUSKI, J.; NORRIS, P. (Orgs.). **Gender and party politics**. Londres: SAGE. 1993. p. 1-15.

_____. Women and politics: minority representation or critical mass? **Parliamentary Affairs**, n. 54, v. 4, p. 743-758, 2001.

HERNANDEZ MONZOY, A. **Equidad de género y democracia interna de los partidos políticos**: políticas partidistas para la inclusión política de las mujeres en América Latina. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.

MELO, M.; NASTARI, M.; MASSULA, L. **A participação da mulher na magistratura brasileira**. 2005. Disponível em: <<https://goo.gl/38ETcn>>. Acesso em: 11 abr. 2016.

MIGUEL, L. F. Mulheres e espaços de poder no Brasil. *In*: FUNAG – FUNDAÇÃO ALEXANDRE GUSMÃO. **Autonomia econômica e empoderamento da mulher**: textos acadêmicos. Brasília: Funag, 2011.

MULLER, C. C.; OLIVEIRA, K. S. **Repositório institucional da Enap**: um processo de construção coletiva do conhecimento. Brasília: Enap; 2015, 101 p. (Cadernos Enap, n. 41).

NORRIS, P. Recrutamento político. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 46, p. 11, 2013.

NORRIS, P.; LOVENDUSKI, J. **Political recruitment**: Gender, race and class in the British Parliament. Cambridge University Press, 1995.

NUNBERG, B. **Gerência de recursos humanos no setor público**: lições da reforma em países desenvolvidos. Brasília: Enap, 1998. 90 p. (Cadernos Enap, n. 14).

O'BRIEN, D. Z. Gender and select committee elections in the British House of Commons. **Politics and Gender**, n. 8, p. 178-204, 2012.

_____. Women, parties, and politics: a party-based theory of substantive representation. *In*: WESTERN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION ANNUAL MEETING, [s.n.], Los Angeles, 2013. **Anais...** Los Angeles, CA: WPSA, 2013.

OSORIO, R. G. **Desigualdades raciais e de gênero no serviço público civil**. 1. ed. Brasília: Secretaria Internacional do Trabalho – OIT, 2006. 116 p.

_____. Rising to the top: gender, political performance and party leadership in parliamentary democracies. **American Journal of Political Science**, v. 59, Issue 4, 2015.

PANDJIARJIAN, V. **Os estereótipos de gênero nos processos judiciais e a violência contra a mulher na legislação**. [s.l.]: [s.n.], [s.d.]. Disponível em: <<https://goo.gl/YcJd6P>>.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 15, p. 45-67, 2000.

PEQUIM. Declaração e plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher. Pequim, 1995. *In*: FROSSARD, H. **Instrumentos internacionais de direitos das mulheres**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. p. 15-25. 2006.

PHILLIPS, A. **The politics of presence**. Londres: Oxford University Press, 1995.

PITKIN, H. F. **The concept of representation**. Los Angeles: Berkeley; London: University of California Press, 1967.

PISCOPO, J. Inclusive Institutions versus Feminist Advocacy: Women's Legislative Committees and Caucuses in Latin America. *In*: INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION MEETING, MONTREAL, Canada. 2014.

POWER, T. J. Optimism, pessimism, and coalitional presidentialism: debating the institutional design of Brazilian democracy. **Bulletin of Latin American Research**, v. 29, n. 1, p. 18-33, 2010.

REZENDE, D. L. **Qual o lugar reservado às mulheres? Uma análise generificada de comissões legislativas na Argentina, no Brasil e no Uruguai**. 2015. 186f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 2015

ROZA, V.; LLANOS, B.; GARZÓN DE LA ROZA, G. Partidos políticos y paridad: La ecuación pendiente. Inter-American Development Bank, 2010.

_____. Partidos políticos e (sub) representação feminina: um estudo sobre recrutamento legislativo e financiamento de campanhas. *In*: PAIVA, D. (Org.). **Mulheres, poder e política**. Goiânia: Editora Cênone, 2012. p. 159-186.

SACCHET, T. Capital social, gênero e representação política no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v.15, n. 2, 2009.

SACCHET, T.; SPECK, B. W. Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006. **Opinião Pública**, v. 18, n. 1, p. 177-197, 2012a.

_____. Dinheiro e sexo na política brasileira: financiamento de campanha e desempenho eleitoral em cargos legislativos. *In*: ALVES, J. E. D.; PINTO, C. R. J.; JORDÃO, F. (Orgs.). **Mulheres nas eleições 2010**. São Paulo: ABCP/Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012b. p. 417-452.

SANTOS, F. G. M. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

SANTOS, F.; RENNÓ, L. The selection of committee leadership in the Brazilian chamber of deputies. **The Journal of Legislative Studies**, v. 1, n. 10, p. 50-70, 2004.

SANTOS, F.; PAULA, C. A. D.; SEABRA, J. Cotas e movimentos sociais nas estratégias partidárias de inserção das mulheres na vida parlamentar: os casos do Rio de Janeiro e Ceará nas eleições 2010 para a Câmara dos Deputados. *In*: ALVES, J. E. D.; PINTO, C. R. J.; JORDÃO, F. (Orgs.). **Mulheres nas eleições 2010**. São Paulo: ABCP/Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012.

SHUMAHAR, S.; CEVA, A. **Mulheres no poder**: trajetórias políticas a partir da luta das sufragistas no Brasil. Rio de Janeiro: Edições de Janeiro, 2015.

SPECK, B. W.; SACCHET, T. Financiamento eleitoral, representação política e gênero. Uma análise das eleições de 2006. **Opinião Pública**, v. 18, n. 1, 2012.

YOUNG, I. M. **Justice and the Politics of Difference**. Princeton, NJ: Princeton, 1990.

_____. **Inclusion and democracy**. Oxford University Press on Demand, 2002.

VAZ, D. V.; Hoffmann, R. Segregação ocupacional por sexo no setor público brasileiro no período 1995 e 2008. **Revista da ABET**, v. X, p. 120-141, 2011.

VAZ, D. V. O teto de vidro nas organizações públicas: evidências para o Brasil. **Economia e Sociedade**, v. 22, n. 3, p. 765-790, 2013.

VIEIRA, M. Padrões de recrutamento burocrático no presidencialismo de coalizão: evidências do Executivo Federal. *In*: CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLITICA, 5., Buenos Aires, 2010. **Anais...** Buenos Aires: Alacip, 2010.

_____. Coalizões ministeriais afetam o controle presidencial da burocracia?. *In*: Cuarto CONGRESO URUGUAYO DE CIENCIA POLÍTICA, 4., Montevideú, 2012. **Anais...** Montevideú: AUCIP, 2012.

WERNECK VIANNA, L. O Terceiro Poder na Carta de 1988 e a tradição republicana: mudança e conservação. *In*: OLIVEN, R. G.; RIDENTI, M.; BRANDÃO, G. M. (Orgs.). **A Constituição de 1988 na vida brasileira**. São Paulo: Aderaldo & Rotschild; ANPOCS, 2008.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BELTRÃO, K. I.; ALVES, J. E. D. A reversão do hiato de gênero na educação brasileira no século XX. **Cadernos de Pesquisa**, v. 39, n. 136, p. 125-156, 2013.

ABREVIATÓES

CNJ: Conselho Nacional de Justiça

DAS: Direção e Assessoramento Superior

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

MPOG: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MRE: Ministério das Relações Exteriores

ONU Mulheres: entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres

PNAD: Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar

SIAPE: Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos

SPM: Secretaria de Políticas para Mulheres

STF: Supremo Tribunal Federal

STJ: Superior Tribunal de Justiça

STM: Superior Tribunal Militar

TSE: Tribunal Superior Eleitoral

TST: Tribunal Superior do Trabalho

