

| | |
|---------------------------|---|
| Título do capítulo | CAPÍTULO 12 – QUANDO O TETO DE VIDRO SE TORNA DE CONCRETO: A SUB-REPRESENTAÇÃO DE MULHERES NEGRAS NOS POSTOS DIRETIVOS DO EXECUTIVO FEDERAL ENTRE 1999 E 2020 |
| Autores(as) | Luana Pinheiro |
| DOI | http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-047-9/capitulo12 |

| | |
|--------------------------|---|
| Título do livro | TRAJETÓRIAS DA BUROCRACIA NA NOVA REPÚBLICA: HETEROGENEIDADES, DESIGUALDADES E PERSPECTIVAS (1985-2020) |
| Organizadores(as) | Felix G. Lopez José Celso Cardoso Junior |
| Volume | - |
| Série | - |
| Cidade | Brasília |
| Editora | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) |
| Ano | 2023 |
| Edição | 1ª |
| ISBN | 978-65-5635-047-9 |
| DOI | http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-047-9 |

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <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 do Planejamento e Orçamento.

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

QUANDO O TETO DE VIDRO SE TORNA DE CONCRETO: A SUB-REPRESENTAÇÃO DE MULHERES NEGRAS NOS POSTOS DIRETIVOS DO EXECUTIVO FEDERAL ENTRE 1999 E 2020

Luana Pinheiro¹

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo se propõe a abordar um tema tradicional dos estudos sobre desigualdade de gênero, qual seja, a persistente sub-representação das mulheres nos cargos de poder e decisão. As reflexões sobre a baixa presença de mulheres nestes postos têm se constituído em um campo importante de pesquisa desde, pelo menos, meados dos anos 1970. Isso se deu porque foi a partir deste período que as taxas de participação feminina na força de trabalho começaram a crescer de forma expressiva, movimento que foi acompanhado por uma ampliação da escolaridade desse grupo populacional. Se, no início dos anos 1970, apenas 18,5% das mulheres participavam da força de trabalho no país (frente a 72% dos homens), em 1990, esse valor já era de 33%, e em 2010 (ano do último censo disponível), de 49% (Alves, 2013). Na mesma linha, a escolaridade das mulheres aumentou nesse período de tal forma que, em 1990, as mulheres já se constituíam em um grupo mais escolarizado que os homens (Beltrão e Alves, 2009).

Além disso, foi também nesse período que aquilo que se convencionou chamar de *segunda onda do feminismo* chegou ao Brasil, e encontrou o país em meio a um processo de redemocratização e anistia de presos políticos, o que ampliou a relação do feminismo com o campo da política, ainda que esta não fosse uma posição unanimemente adotada pelos movimentos feministas à época. Segundo Pinto (2003), a relação do feminismo com a política, ao final dos anos 1970, podia ser vista por meio de três abordagens, que se complementavam: a conquista de espaços na política institucional, a presença de mulheres em cargos eletivos e as formas alternativas de participação política fora da esfera institucional. A busca por uma maior entrada feminina nestes espaços foi, desde aquele momento, repleta de desafios que vinham sendo, por um lado, impostos por aqueles que já ocupavam e que haviam construído estes espaços – ou seja, os homens, maioritariamente brancos

1. Técnica de planejamento e pesquisa na Coordenação de Igualdade de Gênero, Raça e Gerações da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). E-mail: <luana.pinheiro@ipea.gov.br>.

e de maior renda –, mas, por outro, de parte do próprio movimento feminista, que via nessa participação institucional uma forma de cooptação do movimento e uma ameaça a uma suposta unidade do feminismo, que, pouco depois, foi questionada pelo feminismo negro, *queer* etc.

Os estudos que têm se dedicado ao tema da sub-representação política das mulheres – independentemente de terem seu foco na política institucional eletiva ou na nomeação de mulheres como diretoras executivas de grandes empresas privadas – associam, de maneira geral, esse cenário a um conjunto de fatores que podem ser agrupados em torno de três elementos centrais (Pinheiro, 2007; Avelar, 2001; Miguel, 2001; Tabak, 2002; entre outros), os quais não esgotam as dificuldades vivenciadas pelas mulheres para ascenderem em suas carreiras, e incluem os a seguir listados.

- 1) A persistência de normas e padrões tradicionais de gênero que ainda reproduzem estereótipos preconceituosos, desassociando as mulheres do exercício do poder, uma vez que estas não possuiriam as habilidades e capacidades (ou mesmo o interesse) necessários para a atuação política. Ainda que estes estudos confrim pouco enfoque à dimensão racial, o mesmo entendimento pode ser aplicado à população negra, que, também de forma estereotipada, seria percebida como inadequada para o envolvimento no mundo do poder. Em verdade, “representações afirmativas da competência, inteligência, racionalidade e capacidade são geralmente ligadas ao homem branco” (Brasil, s.d., p. 12). Nesse paradigma, o mundo político ou o mundo do poder passam a ser percebidos como espaços negados às mulheres – em particular, às negras – ou nos quais elas não se encaixariam, produzindo-se, nelas, um sentimento de não pertencimento, de pouco reconhecimento e de solidão² em espaços feitos “por homens e para homens”.³ Além disso, uma vez que decidam aceitar postos diretivos ou sejam eleitas, um ponto comum à experiência de atuação das mulheres na política refere-se a uma segmentação horizontal do seu trabalho: as mulheres tendem a se dedicar (ou a serem direcionadas)

2. A solidão se dá não apenas pela pouca presença de outras mulheres, mas também pela falta de um suporte familiar, seja porque, por vezes, para ocupar estes cargos as mulheres devem se deslocar para longe de suas famílias, seja porque, como destacam Grossi e Miguel (2001), enquanto para os homens o peso emocional do exercício do poder tende a ser compartilhado com suas esposas, no caso das mulheres, especialmente das eleitas para cargos distantes de suas cidades, é muito comum o término de casamentos. “Os homens que estão ao lado dessas mulheres políticas não foram treinados para suportar esse peso. As mulheres continuam suportando o peso dos outros, dos filhos etc., e o seu próprio peso, o que resulta muitas vezes em separação conjugal” (*op. cit.*, p. 182).

3. Ainda que cause espanto, não é mera obra do acaso que apenas em 2016 tenha sido inaugurado o primeiro banheiro feminino no Plenário do Senado Federal. Disponível em: <<http://glo.bo/3RssNwf>>. Acesso em: 17 mar. 2022. Muitos estudos já abordaram as dificuldades de atuação das mulheres na política institucional, a exemplo de Pinheiro (2007), Avelar (2001), Miguel (2001), Borba (1998), Barreira (1998), entre outros. Vale a pena ler também a entrevista de Eunice Michilis, primeira senadora a assumir uma vaga no período republicano, para a BBC News Brasil. Disponível em: <<https://bitly.com/dkWNNS>>.

mais a áreas estereotipicamente associadas ao feminino e a habilidades entendidas como *naturalmente* femininas, a exemplo das relacionadas a saúde, educação, assistência social, cuidados, entre outras.

- 2) A divisão sexual do trabalho, que historicamente relegou às mulheres a responsabilidade pelo cuidado da casa, dos filhos, dos doentes, dos idosos, gera uma grande dificuldade de conciliar as atividades profissionais – que se avolumam quando as mulheres assumem cargos diretivos – com as responsabilidades pelo trabalho doméstico e de cuidados. Não há dúvidas de que, caso estas mulheres sejam negras, os desafios são ainda maiores, pois as possibilidades de terceirizar ao mercado parte de seu trabalho doméstico e de cuidados se reduzem em um contexto no qual suas rendas médias são inferiores às das mulheres brancas. Nesse sentido, quanto mais institucionalizada for a esfera política e mais distante da realidade local dessas mulheres, menor tende a ser a sua presença e participação.
- 3) A resistência e os preconceitos existentes dentro dos partidos políticos e das organizações sindicais, bem como o acesso seletivo a recursos econômicos e sociais, a despeito da obrigatoriedade de destinação de 30% dos recursos do Fundo Especial de Campanha e do tempo destinado à propaganda eleitoral gratuita para as mulheres.⁴ Assim, estudos apontam que o relacionamento das mulheres com os partidos tende a ser mais sazonal do que contínuo, só aparecendo um apoio mais expressivo “quando se trata de mulheres capazes de arrastar votos para a legenda, graças a seu prestígio próprio” (Tabak, 2002, p. 100), mesmo havendo, neste caso, a obrigatoriedade de preenchimento de 30% das candidaturas com mulheres, sob pena de impugnação de toda a lista para cargos proporcionais.

Se esses são pontos comuns, em alguma medida, à experiência política das mulheres, é fundamental reconhecer que, entre as próprias mulheres, existem desigualdades que as tornam um grupo bastante heterogêneo, e que fazem os obstáculos quanto à participação política maiores para as mulheres negras do que para as brancas. Esta é a razão pela qual, neste capítulo, iremos partir de uma perspectiva interseccional (nos moldes do que colocam Kimberlé Crenshaw e Patricia Hill Collins), para buscar elementos que permitam identificar e compreender as desigualdades entre mulheres negras e brancas na ocupação de postos de poder e decisão no Executivo federal. O conceito de interseccionalidade confere luz aos múltiplos sistemas de poder e dominação que se conectam, fazendo com que categorias como raça, classe, gênero, orientação sexual, entre outras, não possam ser

4. Disponível em: <<https://bit.ly/3nTQmQX>>.

compreendidas individualmente, mas, ao contrário, devam ser percebidas em suas imbricações e interconexões. Resulta daí uma matriz de opressão que produz seus efeitos sobre os indivíduos, mas que não os fixa em nenhuma posição particular, fazendo com que estes possam experimentar situações de maior ou menor vulnerabilidade em suas relações sociais particulares, a depender de onde se situem nesta matriz (Collins, 2000; Collins, Silva e Gomes, 2021; Crenshaw, 2002).

É na busca por compreender estas interações – neste capítulo, particularmente as interações entre raça e gênero – que as análises sobre a presença das mulheres na vida política não as consideram como um grupo homogêneo, mas incorporam, pelo menos, a heterogeneidade racial a este sistema, de modo a torná-lo um pouco mais inteligível e, na mesma medida, mais complexo. Ainda que as pesquisas sobre as desigualdades de gênero no acesso a postos decisórios sejam numerosas, a discussão sobre as desigualdades raciais entre as mulheres é menos frequente, em parte pela dificuldade em se ultrapassar a perspectiva universalista da categoria, mas também em parte pela própria dificuldade em acessar registros administrativos de boa qualidade que tragam a variável racial dos(as) servidores(as) ou dos eleitos(as). Nesse sentido, os dados disponibilizados pelo *Atlas do Estado Brasileiro*, publicação do Ipea, que aqui serão analisados, constituem uma excelente oportunidade para que este tema possa ser aprofundado, uma vez que são oriundos do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape), base censitária do funcionalismo público federal, na qual a variável racial é autoidentificada, e cuja subnotificação tem caído continuamente ao longo do tempo, chegando a apenas 5% do total de servidores em 2020. A partir destas informações, torna-se possível incorporar uma camada adicional de desigualdades que devem ser visibilizadas e enfrentadas por meio de políticas públicas, em todos os níveis federativos.

Neste capítulo, em particular, optou-se por analisar a presença de mulheres nos postos de poder e decisão do Executivo federal. Isso porque é nesses espaços que se concentram as atividades de formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas desenvolvidas diuturnamente pelos governos eleitos, sendo, assim, “espaços fundamentais para se promover propostas de mudanças sociais” (Pinheiro, 2007, p. 23). Ao mesmo tempo, são também espaços em que estas mudanças sociais podem se refletir na composição da burocracia e de quem ali acessa os postos de maior possibilidade de exercício do poder. Se a entrada no serviço público federal se dá via concurso público, o que, a princípio, garantiria um importante grau de isonomia, a ocupação dos postos de poder dentro dessa instância é discricionária. Estes cargos são de livre nomeação e exoneração, estando abertos, inclusive, para indivíduos que não sejam servidores de carreira e estabeleçam vínculos com o setor público apenas por meio dos cargos comissionados. Nesse sentido, o objetivo deste estudo é analisar em que medida as portas se abrem de maneira desigual para as mulheres negras, seja em sua entrada no serviço público, seja na ocupação de cargos em comissão, ao longo do período 1999-2020. Serão

considerados apenas os servidores e as servidoras civis permanentes, excluindo-se, portanto, aqueles com vínculos de natureza temporária, como aprendizes, profissionais com contrato temporário, estagiários, entre outros.

As hipóteses que norteiam este estudo são as seguintes:

- a de que mulheres negras estão sub-representadas como servidoras públicas em relação à sua participação na força de trabalho brasileira; o mesmo não acontecendo, ou acontecendo em menor proporção, para as mulheres brancas;
- a de que mulheres negras estão sub-representadas na ocupação de cargos diretivos, em comparação à sua presença no serviço público, o mesmo acontecendo para as mulheres brancas, porém em nível menos intenso;
- a de que a sub-representação das mulheres negras nos postos diretivos se amplia à medida que caminhamos na direção dos cargos mais altos; e
- a de que existem fatores político-institucionais – como a posição ideológica dos partidos dos dirigentes eleitos e a existência de um organismo federal de políticas para as mulheres – ou características pessoais destes dirigentes, como seu sexo e sua raça, que podem, em alguma medida, influenciar a composição dos quadros diretivos de cada gestão.

Para cumprir os objetivos aos quais se propõe, o capítulo se divide em mais três seções, além desta introdução. Na seção 2, apresentam-se os dados sobre as desigualdades de gênero e raça no serviço público federal, conferindo-se foco à presença de mulheres e homens, brancos e negros, enquanto servidores públicos. Na seção 3, o mesmo exercício é feito considerando-se as oportunidades abertas para a ocupação de cargos diretivos e as desigualdades aí verificadas. Na seção 4, algumas considerações finais são apresentadas.

2 AS DESIGUALDADES DE GÊNERO E RAÇA NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

O mercado de trabalho brasileiro caracteriza-se, entre outras questões, por uma desigualdade estrutural entre seus trabalhadores, baseada em atributos como raça, sexo e classe social. Inúmeros são os estudos que têm procurado desvelar estas desigualdades, apontando para a existência de uma *pirâmide de opressões sociais*, em cuja base encontram-se as mulheres negras e em cujo topo estão os homens brancos. De forma bem geral, os estudos indicam uma inserção mais precária para negros e mulheres, que se evidencia em taxas de desemprego maiores, em maior precarização dos vínculos de trabalho e menores remunerações, tal como se pode ver na tabela 1. Importante notar que, tanto entre os indicadores que apresentaram melhora, ao longo do período analisado (ocupações precárias e renda),

quanto entre os que pioraram (desemprego), as desigualdades mantêm-se vivas e expressivas, reafirmando características estruturais que se mantêm para além de efeitos de conjunturas específicas.

TABELA 1
Indicadores selecionados de mercado de trabalho, segundo sexo e cor/raça – Brasil (1999 e 2020)¹

| | 1999 | | | | 2020 | | | |
|---|----------------|---------------|------------------|-----------------|----------------|---------------|------------------|-----------------|
| | Homens brancos | Homens negros | Mulheres brancas | Mulheres negras | Homens brancos | Homens negros | Mulheres brancas | Mulheres negras |
| Taxa de desemprego (%) | 6,9 | 8,7 | 11,0 | 13,2 | 9,8 | 13,0 | 12,7 | 19,6 |
| Proporção de trabalhadores em ocupações precárias (%) | 23,4 | 33,7 | 41,4 | 56,0 | 14,2 | 20,4 | 22,3 | 32,3 |
| Renda média mensal ² (R\$) | 2.668,68 | 1.256,4 | 1.560,1 | 739,0 | 3.525,5 | 1.933,9 | 2.640,9 | 1.571,3 |

Fontes: Para 1999, Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça (disponível em: <<https://bit.ly/3CeaJ1S>>; acesso em: mar. 2022); e, para 2020, microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Elaboração da autora.

Notas: ¹ Os dados de 1999 e 2020 não são perfeitamente comparáveis, pois se referem a pesquisas distintas do IBGE: a PNAD Anual, em 1999, e a PNAD Contínua, de 2020. Ainda assim, é possível fazer análises de tendências a partir desses pontos no tempo.

² Deflacionado com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) médio anual para dezembro de 2020.

Diante desse quadro de intensa precariedade e desigualdade do mercado de trabalho brasileiro, o serviço público pode ser percebido como uma porta que se abre para ocupações mais estáveis, menos precárias e com remunerações melhores. Ademais, a forma como essa porta se abre seria, a princípio, mais isonômica, em função da necessária admissão via concursos públicos, em comparação ao que se dá na iniciativa privada. No entanto, não apenas as barreiras para admissão ao serviço público são de magnitudes distintas para grupos sociais distintos, como, uma vez lá estando o novo servidor, outros obstáculos se apresentarão para, por exemplo, a ocupação de cargos diretivos. A admissão via concurso público – assim como a admissão às universidades –, ainda que não necessariamente produza novas desigualdades, acaba, em certa medida, reproduzindo desigualdades herdadas de outras esferas da vida social, em particular do mundo da educação formal, onde, a despeito dos grandes avanços verificados ao longo dos anos 2000, ainda persiste uma expressiva desigualdade educacional entre brancos e negros. Nesse sentido, desde 2014, quando foi instituída a Lei nº 12.990, ficou estipulado que 20% das vagas em concursos públicos do governo federal deveriam ser reservadas à população negra, medida que acabou replicada em todos os poderes e níveis federativos (Silva e Lopez, 2021). Conforme consta na exposição de motivos que acompanhou a tramitação do projeto de lei que deu origem ao normativo em questão:

embora existam ganhos importantes em diversos campos sociais, persistem as desigualdades entre negros e brancos. Estas diferenças raciais se mantêm na composição dos cargos públicos da administração federal, ainda que ocupados por meio de concursos públicos calcados na meritocracia e na transparência. Ou seja, esses mecanismos pretensamente neutros, assim como nas políticas universais, ainda não conseguiram reverter este quadro, justificando a necessidade de ações afirmativas (Silva e Silva, 2014, p. 3).

São essas desigualdades, que marcam tanto a entrada quanto a trajetória de homens e mulheres, brancos e negros, no serviço público, que este capítulo procura identificar e descrever, olhando especialmente para a realidade dos servidores civis permanentes do governo federal, ao longo do período 1999-2020, sempre se considerando o mês de fevereiro como de referência.

Em relação ao quesito racial, o Siape ofereceu, entre 1999 e 2019, como possibilidades de identificação, as seguintes categorias: amarela, branca, indígena, negra, preta, parda e, ainda, a opção de não informar a raça/cor. A partir de 2020, sai a categoria negra, ficando apenas as cinco categorias utilizadas pelo IBGE em suas pesquisas domiciliares, mantendo-se, contudo, a opção pela não declaração. As análises aqui realizadas reagruparam essas categorias em duas – branca e negra, sendo esta a junção de preta, parda e negra –, optando-se por não trabalhar com os(as) servidores(as) que se identificaram como amarelos(as) ou indígenas, os quais correspondiam, em 2020, a 2% e 0,2%, respectivamente, do total de servidores ativos permanentes. Também não foram considerados, nas análises que levam em conta o pertencimento racial, os servidores com raça/cor não identificados, que correspondiam a 20% do total, em 1999, proporção que se reduziu ano a ano, tendo chegado a somente 5%, em 2020. É possível que esta variação nos níveis de não resposta imponha algumas limitações e/ou vieses para a análise longitudinal aqui realizada, o que ainda deve ser confirmado por estudos futuros.

Em fevereiro de 1999, primeiro ano da série considerada, o total de servidores(as) ativos(as) permanentes – considerando-se todas as categorias raciais – era da ordem de 544 mil pessoas, quantitativo que atinge quase 640 mil indivíduos, vinte anos depois. Vale destacar que esse crescimento da força de trabalho do serviço público se deu especialmente a partir de 2005, e que, desde 2017, é possível verificar um decréscimo no quantitativo de servidores, sejam homens ou mulheres, brancos ou negros, o que está relacionado não apenas à cada vez menos frequente realização de novos concursos desde 2015 (Penha e Picanço, 2021), mas também aos crescentes pedidos de aposentadoria, especialmente em momentos de reformas (ou ameaças de reformas) previdenciárias.⁵

5. Ver, por exemplo, <<https://bit.ly/3c5G8Kp>> e <<https://bit.ly/3RpBtDv>>.

Ao se excluírem os servidores com raça/cor ignorada, amarela ou indígena, chegamos a um universo que varia de 418 mil, no início da série, a 589 mil, em seu final. Isso significa, portanto, que, em todas as análises conduzidas a partir da intersecção entre as dimensões de gênero e raça, estaremos trabalhando com um universo que varia de 76% do total de servidores, em 1999, a 92% deste total, em 2020.

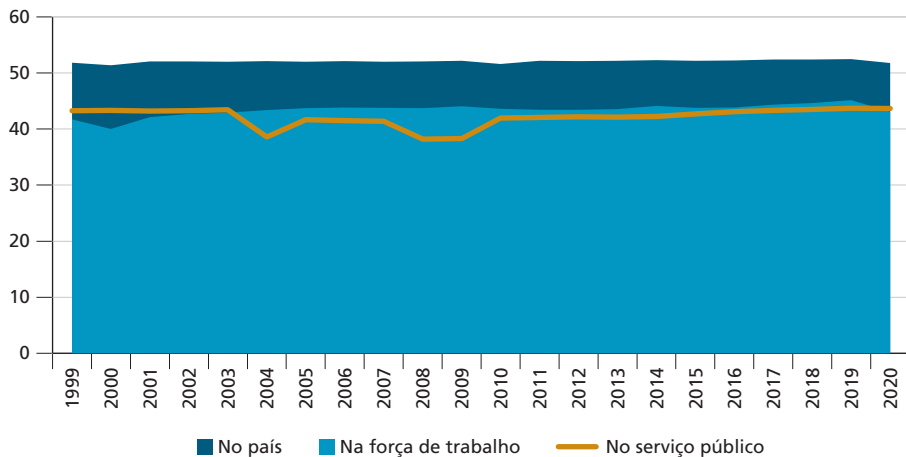
2.1 As mulheres no serviço público: uma análise segundo o critério racial

Durante todo o período analisado, as mulheres corresponderam a algo em torno de 44% do total de servidores civis ativos e permanentes no país, sendo que apenas em 2004, 2008 e 2009 estiveram abaixo de 40% do universo pesquisado. De modo geral, o que os dados do Siape evidenciam é que há uma estabilidade na magnitude da participação feminina no serviço público – com variações não tão expressivas –, o que indica que, a despeito da entrada por concurso público, existem barreiras estruturais a impedirem que as mulheres ocupem, nesta esfera, o mesmo espaço que ocupam na sociedade. O gráfico 1 traz essa análise, ao apresentar uma comparação entre a representatividade das mulheres de 16 anos ou mais de idade na população brasileira (área roxa), na força de trabalho (área verde) e no serviço público federal (linha vermelha). É interessante notar que, entre 1999 e 2020, as mulheres encontravam-se sub-representadas no serviço público, quando comparadas ao seu peso na população brasileira. Tomando 2020 como exemplo, nota-se que as mulheres eram quase 52% da população do país, enquanto eram apenas 43,7% do total de servidores.

Por seu turno, quando se compara a presença das mulheres na força de trabalho (ocupadas ou em busca de uma ocupação) com a daquelas que estão no serviço público, essa sub-representação já não é mais regra: em alguns momentos, a presença feminina no setor público federal chega a superar a sua representação na força de trabalho. Isso significa que o serviço público consegue absorver as mulheres *disponíveis* no mercado de trabalho em proporção similar à sua oferta. E que o grande nó para as mulheres brasileiras, portanto, não está na porta do serviço público, mas antes, na porta do próprio mercado de trabalho, ainda que elas sejam mais escolarizadas do que os homens. De fato, as taxas de participação feminina são historicamente muito inferiores às masculinas, que alcançam valores próximos ou superiores a 70% ao longo da história (Pinheiro *et al.*, 2016; Alves, 2013). Estão por trás dessa grande desigualdade questões como a responsabilização feminina pelo trabalho doméstico e de cuidados remunerado e a ausência ou insuficiência de políticas públicas que assumam parte do trabalho doméstico e de cuidados a cargo das famílias. Nesse cenário, as mulheres passam a enfrentar dificuldades para entrar e se manter no mercado, possuindo trajetórias laborais instáveis, jornadas mais reduzidas, vínculos e salários precários, o que pode levar ao entendimento de que este é um trabalho secundário no âmbito familiar, e que poderia mais facilmente ser interrompido para dedicação exclusiva ao trabalho do lar.

GRÁFICO 1

Proporção de mulheres de 16 anos ou mais na população brasileira, na força de trabalho e no serviço público federal – Brasil (1999-2020) (Em %)



Fontes: Microdados do Siape; PNAD Anual – Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça (disponível em: <<https://bit.ly/3Cea11S>>; acesso em: mar. 2022); microdados da PNAD Contínua; e Censo Demográfico – Sistema IBGE de Recuperação Automática (Sidra) (disponível em: <<https://bit.ly/3RTBD5f>>; acesso em: mar. 2022).

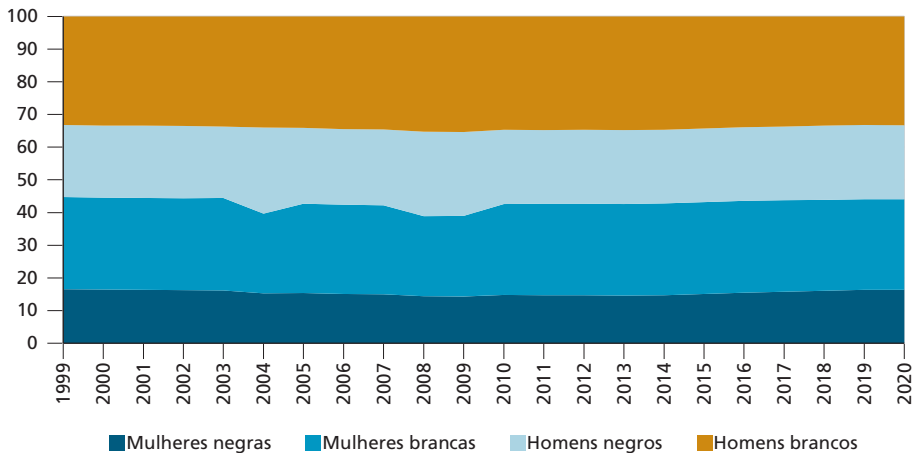
Elaboração da autora.

Obs.: Em 2000 e em 2010, a PNAD não foi a campo, em função da realização do Censo Demográfico. Para estes dois anos, portanto, a fonte de informações foi o censo.

Quando se incorpora à análise a dimensão racial, partindo-se do pressuposto de que os diferentes eixos de opressão são dinâmicos e se articulam de múltiplas formas (Silva e Lopez, 2021), o cenário se complexifica. O gráfico 2 nos permite visualizar a composição do funcionalismo público federal segundo a raça e o sexo de seus servidores, deixando evidente que a maior parcela destes são homens brancos (em amarelo), ao passo que a menor parcela é composta pelas mulheres negras (em azul). Se partimos do pressuposto de que as desigualdades de gênero e raça são estruturais, não surpreende que o gráfico nos informe sobre uma estabilidade na composição da força de trabalho deste setor, ao longo dos últimos vinte anos. Por mais que pequenas alterações possam ser verificadas em um ano ou outro, o fato é que o retrato evidenciado pelo gráfico 2 mostra não haver uma mudança expressiva que possa ter alterado decisivamente as desigualdades que marcam o serviço público federal.

GRÁFICO 2

Distribuição dos servidores civis permanentes por sexo e raça/cor – Brasil (1999-2020)
(Em %)



Fonte: Microdados do Siape.

Elaboração da autora.

Há, contudo, uma conjuntura específica, ao longo desse período, que merece ser destacada, qual seja, a instituição da Lei de Cotas em 2014 (Lei nº 12.990/2014), que estabeleceu a destinação de 20% das vagas em concursos públicos para a população negra. Se os impactos da lei ainda merecem ser estudados com maior profundidade,⁶ uma rápida análise nestes dados pode indicar resultados interessantes. Entre 1999 e 2014, a proporção de negros (homens e mulheres) no serviço público se reduziu 1,3 ponto percentual (p.p.), passando de um total de 38,6% dos servidores para 37,3%. Após a instituição da lei, foi-se verificando um aumento progressivo na participação proporcional de negros no serviço público, e, entre 2014 e 2020, a parcela de negros aumentou 1,7 p.p., reduzindo ligeiramente as desigualdades raciais no setor. Ainda que não seja possível afirmar que este crescimento seja resultado apenas da nova legislação, uma vez que a composição do serviço público é impactada por um conjunto de outras variáveis importantes, é possível levantar hipóteses a serem testadas em estudos futuros. Interessante ainda que todo o crescimento desse período esteve concentrado entre as mulheres negras: entre estas, o incremento foi de 1,6 p.p., enquanto entre os homens negros verificou-se estabilidade (variação de +0,1 p.p.).⁷

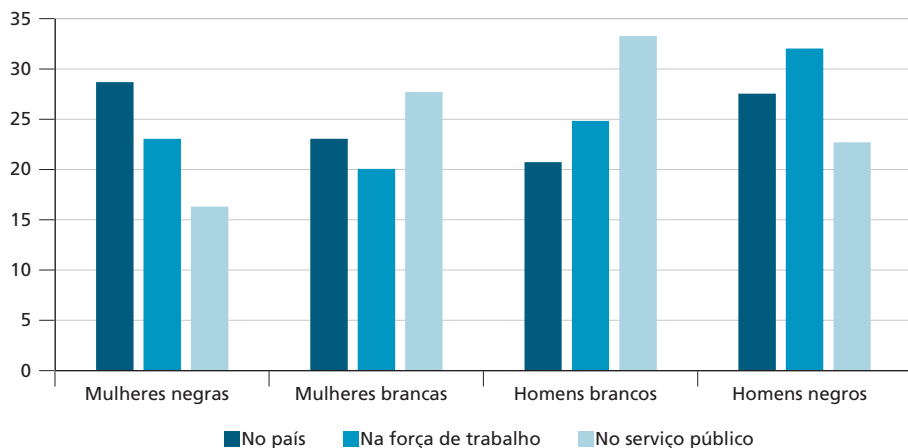
6. Ver, a esse respeito, Silva, Aquino e Avelar (2021).

7. Estudo de Penha e Picanço (2021) encontrou resultados que diferem dos achados deste capítulo. Ao analisar os servidores do Executivo federal, a partir de dados do Siape, as autoras também encontraram um crescimento da participação da população negra no conjunto de servidores, que, contudo, se concentrou entre os homens negros. É possível que os filtros aplicados para a seleção dos servidores sejam outros, o que pode ter impactado a composição interna da mudança, ainda que ela se dê na mesma direção. Novos estudos, portanto, precisam ser conduzidos sobre o assunto.

O gráfico 1, apresentado anteriormente, nos havia informado que, ao considerarmos as mulheres de forma geral, o serviço público parecia ser capaz de absorvê-las na mesma proporção em que se encontravam *disponíveis* para o mercado de trabalho. A intersecção com a dimensão racial, contudo, nos apresenta um cenário diverso. Conforme pode ser visto pelo gráfico 3, as mulheres negras vão sendo progressivamente excluídas dos espaços de trabalho à medida que caminhamos da sua representação na população brasileira (quase 29%), para sua presença no mercado de trabalho (onde respondem por 23%), e, finalmente, para sua participação no serviço público federal, espaço no qual ocupam apenas 16,5% do total de postos de trabalho. O oposto pode ser verificado para os homens brancos, que se tornam progressivamente sobrerrepresentados na população, ao fazermos o mesmo caminho: se eles respondem por 21% da população brasileira, no serviço público chegam a ocupar um terço das posições existentes. A cor/raça dos indivíduos é de tal forma relevante para a discussão no setor público que subverte a tradicional pirâmide das desigualdades de gênero e raça, na medida em que, mesmo estando as mulheres brancas (como todas as mulheres) sub-representadas na força de trabalho, elas conseguem ocupar uma parcela mais expressiva de postos de trabalho no serviço público do que os homens negros. Em 2020, elas equivaliam a 28% do total de servidores – estando, portanto, sobrerrepresentadas em relação à sua presença na população e, mais ainda, na força de trabalho –, enquanto aos homens negros cabiam 23% destas ocupações – estando eles, por sua vez, sub-representados em relação aos demais subgrupos populacionais analisados.

GRÁFICO 3

Proporção da população no país, na força de trabalho e no serviço público federal, por sexo e raça/cor – Brasil (2020)
(Em %)



Fontes: Microdados da PNAD Contínua e microdados do Siape.
Elaboração da autora.

Isso significa, portanto, que para as mulheres negras as barreiras para entrada no serviço público são maiores e mais complexas. Elas envolvem dimensões relacionadas à divisão sexual do trabalho, tal como mencionado anteriormente, mas também estão relacionadas a desigualdades herdadas de etapas anteriores de suas trajetórias de vida, ou, como argumentam Penha e Picanço (2021, p. 25) existe

um conjunto de seleções anteriores (que) define aqueles que são aptos ou não a participar dos concursos. Isso significa dizer que as desigualdades e a estratificação social e econômica aumentam as chances de grupos sociais avançarem ou não no sistema educacional que os credencia a ocupar determinados cargos. Do ponto de vista simbólico, os indivíduos pertencentes a grupos sub-representados nos espaços de alto prestígio não se veem no cargo ou não se sentem capazes e sequer cogitam a realização do concurso.

Importante destacar que essa estratificação de gênero e raça verificada para o ano de 2020 não se configura em um momento histórico excepcional. De fato, os dados de 1999, início do período acompanhado neste texto, nos permitem construir um gráfico que é muito semelhante àquele que retrata o último ano da série, com a ressalva de que as distâncias entre as colunas eram menores naquele momento, o que possivelmente se relaciona ao fenômeno da reclassificação racial observado nas pesquisas domiciliares, ao longo desse período (Silva e Lopez, 2021), e a mudanças concernentes às condições de participação de mulheres e negros no mercado de trabalho.

3 DESIGUALDADES DE GÊNERO E RAÇA NA OCUPAÇÃO DE POSTOS DE PODER E DECISÃO NO EXECUTIVO FEDERAL

Se a entrada no serviço público pressupõe um processo em boa medida pautado pela isonomia, a ocupação de cargos de poder e decisão vai em direção oposta. Seja no mundo das empresas privadas, seja nas instituições públicas, a nomeação de indivíduos para cargos diretivos é discricionária, e envolve não apenas aspectos supostamente objetivos – como mérito e adequação aos requisitos predeterminados –, mas também elementos de natureza puramente subjetiva, como expectativas, percepções e pressuposições sobre disponibilidade, competências e adequação de perfil, entre outros, espaço no qual preconceitos e discriminações encontram terreno fértil para se manifestarem. De acordo com Brasil (s.d., p. 12): “A fixação social (de) estereótipos afeta as possibilidades de ocupação de posições políticas que dependem de laços com empregadores e de redes sociais como são os cargos de confiança (especialmente aqueles de mais alta hierarquia)”. A composição das organizações, portanto, tende a variar de significativamente quando se trata de analisar quem as integra e quem ocupa as posições de mando em cada uma delas.

A literatura, já há muito tempo, aborda as desigualdades na ocupação de postos de liderança nas instituições públicas e privadas, destacando reiteradamente o quanto mulheres e negros – entre outras minorias políticas – estão sub-representados nestes espaços (por exemplo, Silva e Lopez, 2021; Silva e Silva, 2014; Osório, 2006; Enap, 2004). A expressão *teto de vidro* foi cunhada exatamente para explicitar “as barreiras invisíveis e artificiais criadas pelas atitudes e preconceitos organizacionais que obstruíam a ascensão das mulheres às posições mais altas da hierarquia organizacional” (Xavier e Yannoulas, 2019, p. 278), e que se manifestam mesmo naquelas instituições em que a presença de mulheres é significativamente maior que a de homens (Xavier e Yannoulas, 2019). Tal como estas autoras apontam, ainda que os mecanismos formais de discriminação e de proteção dos espaços de poder masculinos tenham deixado de existir no arcabouço normativo da maior parte dos países, mecanismos de *discriminação encoberta* continuam vigentes, levando ao cenário de desigualdades verificado em boa parte das sociedades.

Ainda que essas expressões tenham sido mais comumente utilizadas no âmbito dos estudos de gênero, todas elas podem ser transportadas para análises que tenham como base as desigualdades raciais: é possível falar em um *teto de vidro* para negros, em barreiras invisíveis e artificiais para sua ascensão, em uma *discriminação manifesta*, que buscava proteger deliberadamente o espaço de poder dos brancos, que é substituída por uma *discriminação encoberta* que se mantém com o mesmo objetivo, embora agora não explicitado. Mulheres, contudo, podem ser brancas ou negras. Negros, por sua vez, podem ser homens ou mulheres. É a partir da contribuição do feminismo negro⁸ e da abordagem interseccional que os estudos começam a avançar para reconhecer que não há unidade na categoria *mulheres* ou na categoria *negros*, e que, como mencionado anteriormente, é na intersecção entre diferentes marcadores identitários que as condições de exclusão, vulnerabilidade e desigualdades se expressam de forma mais fiel.

Esta seção procura avançar em relação aos estudos sobre sub-representação feminina nos postos diretivos, justamente para incluir uma perspectiva interseccional e evidenciar, por meio de estatísticas, que esta sub-representação é muito mais intensa para algumas mulheres que para outras (para as quais, talvez, não se possa nem mesmo falar em sub-representação). O foco aqui está na ocupação de cargos de poder e decisão no Executivo federal, incluídos os de natureza especial (NES), os de direção e assessoramento superiores (DAS), as funções comissionadas do Poder Executivo (FCPEs), entre outros menos comumente abordados em estudos desse tipo.⁹ À exceção dos NES – que incluem, neste capítulo, postos como

8. Ver, a esse respeito, os inúmeros estudos de pensadoras como Sueli Carneiro, Maria Aparecida Bento, Patrícia Hill Collins, Angela Davis, Kimberlé Crenshaw e Bell Hooks, entre outras.

9. Foram considerados ainda os cargos comissionados de direção (CCD), os cargos de direção (CD), os cargos comissionados de gerência executiva (CGE), os cargos comissionados de assessoria (CA) e os cargos comissionados técnicos (CT).

secretários executivos dos ministérios, procurador-geral da União e da Fazenda Nacional, defensor público-geral da União,¹⁰ entre outros cargos dessa natureza –, todos os demais cargos considerados foram compatibilizados para corresponderem à hierarquia dos DAS, que vai do 1 (chefe de divisão) até o 6 (secretário nacional).

Ainda que esse conjunto de cargos, que chamamos aqui de *DAS e equivalentes* ou *DAS+*, denotem todos eles, em alguma medida, um reconhecimento do servidor e a delegação de responsabilidades pela direção de uma equipe, é evidente que o nível desta responsabilidade é muito discrepante – dependendo, por exemplo, de se estamos falando de alguém que ocupa um DAS 1 ou consideramos um secretário nacional de um ministério, que ocupa um DAS 6.¹¹ As desigualdades, ao longo dessa escala hierárquica – que começa no 1 e termina nos NES –, vão se aprofundando e se intensificando, conforme caminhamos daqueles que têm menos poder para os que têm mais (o que corresponde, também, àqueles que mais devem obedecer a critérios políticos no processo de nomeação). Estudos anteriores já foram capazes de mostrar como havia espaço para as mulheres até o DAS 3, mas que, a partir daí, os cargos vão sendo cada vez mais ocupados por homens (Enap, 2004: Brasil, s.d.; Abreu e Meirelles, 2012a; 2012b) e, como veremos a seguir, também por pessoas brancas. Ou seja, no caso do serviço público, o DAS 3 parece ser a expressão concreta do *teto de vidro*, tal como bem apontam Xavier e Yannoulas (2019).

Mesmo não sendo objetivo deste estudo identificar os determinantes da participação de mulheres negras neste conjunto de cargos – o que exigiria técnicas estatísticas mais avançadas do que as distribuições que apresentamos –, procuramos fazer um exercício de observação longitudinal da presença de mulheres negras nos cargos comissionados, buscando identificar se o contexto político-institucional e se as características pessoais do chefe do Executivo poderiam indicar alguma possível relação entre tais determinantes. Como variáveis de contexto, portanto, foram consideradas as seguintes.

10. Foram considerados como cargos de natureza especial, neste estudo, os de chefe de Gabinete Especial da Presidência da República, consultor-geral da União, corregedor-geral da Advocacia da União, presidente da Agência Espacial Brasileira, procurador-geral da Fazenda Nacional, procurador-geral da União, secretários-executivos, secretário-geral do Ministério das Relações Exteriores, secretário-geral de consultoria, secretário-geral de contencioso, subchefe da Casa Civil da Presidência da República, subdefensor público-geral da União, defensor público-geral da União, comandante da Marinha, Exército e Aeronáutica, presidente do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), entre outros da mesma natureza.

11. Além disso, existem cargos comissionados que têm mais função de assessoramento do que, efetivamente, de direção. Todos esses cargos, contudo, são considerados conjuntamente aqui, estratégia que é adotada pela grande maioria dos estudos na área. Tal como destacam Abreu e Meirelles (2012a, p. 9), “qualquer 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”.

- 1) Posição ideológica dos partidos aos quais os presidentes estavam filiados em cada ano do mandato: medida por meio da escala criada por Power e Zucco Junior (2009), que posiciona os partidos em um eixo esquerda-direita que se localiza no intervalo (-1; +1), e no qual -1 expressa a posição mais à esquerda possível, e +1, a posição mais à direita possível. A hipótese é que partidos mais à esquerda estão mais abertos à incorporação de grupos politicamente minoritários e possuem a igualdade como um princípio que orienta – ou deveria orientar – suas atuações. A literatura aponta que, historicamente, foi nos partidos de esquerda e centro-esquerda¹² que as mulheres encontraram mais espaço de atuação e pelos quais elas mais conseguiram ser eleitas (Álvares, 2008; Araújo, 2005; Katz e Mair, 1992; Pinheiro, 2007). Assim, esperar-se-ia que, em gestões mais à esquerda, encontrássemos mais mulheres (e mais mulheres negras) em postos de mando.
- 2) Existência e hierarquia do organismo de políticas para as mulheres na estrutura administrativa do governo federal: medida pela presença e pela vinculação hierárquica, a saber, ministério, secretaria nacional etc. Esta variável foi incorporada a partir de duas hipóteses:
 - a) se há um organismo executivo de políticas para as mulheres e quanto mais alto e autônomo ele é na hierarquia, maior é a quantidade de cargos direcionada para esta estrutura e, conseqüentemente, maior a quantidade de mulheres em DAS+, uma vez que estes são majoritariamente ocupados por mulheres;¹³ e
 - b) a existência desses organismos e sua atuação para dentro do governo pode estimular a maior presença de mulheres nos cargos diretivos também nos outros ministérios e autarquias.
- 3) O sexo dos presidentes eleitos: a hipótese aqui é que a eleição de mulheres para o cargo mais alto do Executivo poderia estimular a maior participação feminina nos demais cargos comissionados. Inicialmente, pensou-se também em considerar a raça dos chefes do Executivo, mas, por não existir esta informação no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para os anos anteriores a 2018, optou-se por não incorporar tal categoria neste momento.

12. Ainda que, conforme destaca Araújo (2005, p. 7), desde meados dos anos 1990 “ocorreu uma disseminação de iniciativas e da inclusão do tema nas agendas de partidos de outros espectros ideológicos. Ao implementarem políticas de gênero e lançarem mais candidatas a cargos legislativos, os partidos de esquerda terminaram desencadeando o mencionado ‘efeito contágio’ sobre as outras organizações, inclusive as de corte mais conservador. Importa notar que, nesse processo, há um movimento de mão dupla. Por um lado, a crescente organização das mulheres tende a exercer pressão no sentido de que suas demandas sejam apoiadas pelas direções partidárias. Por outro, a descoberta de que as mulheres são uma força eleitoral decisiva e, portanto, suas demandas não podem ser desprezadas, conduz os partidos a assumir algum nível de compromisso público em relação ao problema da sua inserção nas esferas de poder”.

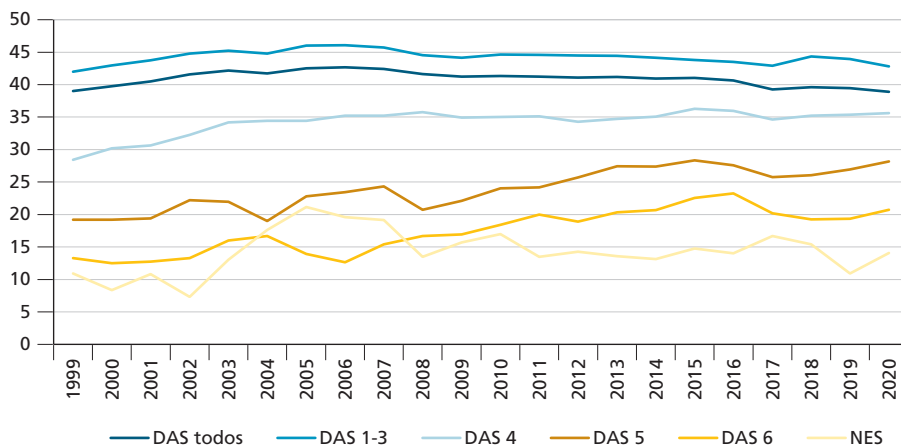
13. Como destacado em Brasil (s.d., p. 12), “a criação de instâncias governamentais de políticas para as mulheres e de promoção da igualdade racial no país abriu novas possibilidades de presença de mulheres negras na gestão pública, um fenômeno recente ainda não devidamente avaliado”.

3.1 A sub-representação feminina nos cargos de direção do Executivo federal

O gráfico 4 inicia esse caminho pelos dados, considerando-se nele apenas as mulheres que ocupavam cargos DAS-equivalentes e NES em fevereiro de cada ano da série histórica aqui acompanhada. Em 2020, cerca de 39% de todos os DAS-equivalentes¹⁴ eram ocupados por mulheres, valor que é basicamente o mesmo daquele verificado no início da série histórica acompanhada. Tal como já identificado em estudos anteriores, a presença feminina é mais expressiva entre os ocupantes de DAS 1 a 3, quando as mulheres chegam a responder por parcela equivalente à de sua presença no serviço público (cerca de 43%). Esta presença, contudo, vai rareando à medida que avançamos na hierarquia e os postos contam com maior possibilidade de exercício do poder. Assim, se, nos cargos mais baixos, as mulheres representavam 43% em 2020, entre os DAS 6 elas eram apenas 20,7%, e, entre os cargos de natureza especial, essa proporção chegava a reduzidos 14%.

GRÁFICO 4

Proporção de cargos DAS-equivalentes e NES ocupados por mulheres no Executivo federal, por nível do DAS – Brasil (1999-2020)
(Em %)



Fonte: Microdados do Siape.
Elaboração da autora.

É interessante notar que o comportamento do agregado dos cargos DAS reflete, em boa medida, o comportamento dos DAS 1 a 3, uma vez que estes equivalem a 60% dos cargos comissionados do Poder Executivo federal. Em 2020, havia cerca de 13 mil cargos DAS 1 a 3, valor que se reduz progressivamente até alcançar um montante de apenas 370 postos de trabalho quando se consideram os

14. Para que se possa ter uma ideia da magnitude de cargos DAS-equivalentes à qual nos referimos neste capítulo, cabe informar que, em 1999, eram quase 19,4 mil cargos, e, em 2020, eram quase 23 mil cargos. Entre 2012 e 2016, este montante superou 30 mil, tendo atingido quase 33 mil, em 2015.

DAS 6. Assim, quando se analisam os dados do gráfico 4, as linhas equivalentes a *todos os DAS* e aos *DAS 1 a 3* são praticamente espelhadas. No entanto, quando dirigimos nossa atenção para os cargos mais elevados na hierarquia, o cenário é diferente, sendo possível perceber que, entre 1999 e 2020, há uma importante ampliação na presença de mulheres entre as ocupantes dos DAS de nível 4 até as de nível 6. Se, para a faixa do DAS 4, essa ampliação é mais intensa entre 1999 e 2003, para os níveis 5 e 6, o aumento mais expressivo é verificado a partir de 2008 e 2006, respectivamente. Naquele momento, o Brasil vivia a implementação dos I e II Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres, sob gestão da então Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), órgão que, de forma inédita, era dotado de *status* ministerial. A gestão em curso era a do presidente Lula, do Partido dos Trabalhadores (PT), cuja posição na escala ideológica era, naquele período, de -0,52,¹⁵ o que o classificava como um partido de esquerda.

Essa *feminização* dos DAS de mais alta hierarquia, que parece sustentada por um lapso de tempo, é interrompida entre 2015 e 2018, período que corresponde à crise institucional ocasionada pelo afastamento da presidenta Dilma Roussef e consequente posse de Michel Temer. Ainda que a queda da participação feminina nos cargos diretivos tenha sido mais intensa nas posições mais elevadas (DAS 4 em diante), o mesmo movimento pode ser percebido em todos os níveis, o que fez com que, entre 2017 e 2020, as mulheres voltassem a representar menos de 40% do total de ocupantes de DAS e equivalentes. Importante ter em mente alguns movimentos que se deram ao longo desse período. O primeiro deles se refere à perda de *status* hierárquico e de estrutura do órgão responsável pelas políticas para as mulheres no governo federal. No final de 2015, a SPM foi extinta vindo a integrar, como uma secretaria nacional, a estrutura do Ministério das Mulheres, Igualdade Racial, Juventude e Direitos Humanos (MMIRJDH). Pouco tempo depois, já na gestão de Michel Temer, a SPM passou a ser vinculada ao Ministério da Justiça e Cidadania e, após menos de um ano, a secretaria, a partir de então denominada Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SNPM), migrou para o Ministério dos Direitos Humanos. Ainda em 2017, foi novamente realocada, compondo a Secretaria de Governo da Presidência da República, e, em junho de 2018, voltou a se vincular ao Ministério dos Direitos Humanos, passando por um total de quatro mudanças administrativas em três anos. Em 2019, na gestão do presidente Jair Bolsonaro, a SNPM sofre mais uma alteração, e passa a integrar o Ministério das Mulheres, Família e Direitos Humanos (Mostafa *et al.*, 2019; Tokarski *et al.*, 2022). Estas sucessivas mudanças, com perdas institucionais, podem ter contribuído para a redução de cargos DAS-equivalentes ocupados por mulheres, em especial pela redução dos cargos da própria SPM.

15. A posição ideológica de todos os partidos ao longo do período está expressa na tabela A do anexo deste texto.

Vale observar que, nos anos iniciais da série (1999 e 2000), quando a participação feminina nos DAS+ também esteve abaixo de 40%, o país vivia sob a gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC), cujo partido pode ser classificado como de centro-direita segundo a escala aqui adotada (o Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB alcançou uma pontuação de pouco menos de 0,2). Naquele momento, não havia uma estrutura executiva responsável pelas políticas para as mulheres no Executivo federal, e o tema era tratado apenas por meio do Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres. Ao longo do segundo mandato de FHC (1999 a 2002), a presença feminina nos postos diretivos foi crescendo paulatinamente, em particular nos cargos de DAS 4, e, em 2002, alcançou seu maior valor (41,6%), justamente o ano em que foi criada a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (Sedim). Apesar de não se constituir ainda em um organismo autônomo – a Sedim estava vinculada ao Ministério da Justiça –, a secretaria constituiu-se no primeiro órgão executivo direcionado ao desenvolvimento de políticas para as mulheres no governo federal.

Outro ponto importante a se considerar diz respeito à mudança no perfil ideológico das sucessivas gestões presidenciais. Se, entre 2003 e 2015, o Brasil foi conduzido por uma gestão considerada de esquerda, a partir de 2016 há uma reversão neste padrão, que se inicia com o governo emedebista de Michel Temer, classificado como de direita (alcançando 0,34 na escala de Zucco Junior e Power),¹⁶ e se aprofunda na gestão de Jair Bolsonaro, que, em 2019, esteve vinculado ao Partido Social Liberal (PSL), classificado como de extrema direita (0,81 na escala).¹⁷ Nos dois anos seguintes, o presidente manteve-se sem vinculação partidária, tendo se filiado ao Partido Liberal (PL), em 2022, último ano de sua gestão.¹⁸

É importante destacar que, mesmo diante deste cenário institucional e político-ideológico a princípio desfavorável para a participação de mulheres nas instâncias diretivas, em 2020, o movimento de feminização dos cargos mais elevados parece voltar a tomar fôlego, sendo possível verificar que, especialmente entre os DAS 5 e 6, a presença de mulheres volta a crescer (em relação ao ano anterior este aumento foi de, respectivamente, 1,2 p.p. e 1,4 p.p.). Como, na outra ponta da escala (DAS

16. Brazilian Legislative Surveys (waves 1-8, 1990-2017). Disponível em: <<https://bit.ly/3c68MLG>>.

17. Em estudo visando analisar a eleição de negros na Bahia, Costa (2021) ressalta que, ao serem considerados manifestos, diretrizes e posicionamentos dos partidos que participaram das eleições de 2016, o único partido que trouxe apenas referências contrárias às pautas de gênero e raça foi o PSL. Segundo o autor, a posição do partido sobre o tema não era expressa até 2014, mas, em 2021, o seu *site* expressava orientações como “combate aos privilégios decorrentes de quotas que resultem na divisão do povo, seja em função de gênero, opção sexual, cor, raça ou credo” (Costa, 2021, p. 201).

18. Os efeitos da eleição de Jair Bolsonaro sobre a igualdade de gênero incluem, entre tantas outras questões, o avanço de um discurso e de uma agenda neoconservadora, que, antes circunscritos ao Parlamento (Mostafa *et al.*, 2019), passam a ocupar o Poder Executivo federal. A partir desta nova agenda, alguns debates são interditados – como a própria pauta de gênero, termo que passa a ser retirado do espaço do governo por meio de uma associação com a expressão “ideologia de gênero” –, e abre-se caminho para uma “nova política” baseada na família e na qual as mulheres são incorporadas tendo como base valores tradicionais de gênero (Tokarski *et al.*, 2022).

1-3), este movimento foi o exato oposto – com redução de pouco mais de 1 p.p. na participação feminina –, e como este é o agregado numericamente mais expressivo, na média, a ocupação de cargos DAS+ por mulheres (aqui todos considerados) caiu de 39,4%, em 2019, para 38,9%, em 2020. De todo modo, a despeito da retomada recente da presença de mulheres nos cargos mais elevados, estes ainda se concentravam majoritariamente nas mãos dos homens: em 2020, 72% dos DAS 5 e 79% dos DAS 6 eram ocupados por servidores do sexo masculino. Importante observar como estes indicadores se comportarão a partir de 2021, para que se possa concluir se há, de fato, uma retomada do crescimento da presença feminina nos cargos mais altos, ou se esse resultado se deve a um movimento específico da conjuntura de 2020 que não se sustentou no decorrer dos anos. Também seria interessante verificar em que setores da administração pública esse crescimento se concentrou, de modo que se possa ver quais são as portas que se abrem um pouco mais para as mulheres, em um espaço ainda tão restrito para elas.

Olhando para o conjunto de cargos de DAS+ e de sua distribuição, ao longo dos anos, salta aos olhos o fato de que, a despeito do sexo do presidente, de seu partido e de sua estrutura organizacional, a maior marca parece ser a estabilidade da sub-representação feminina. Entre 1999 e 2020, a distância entre a melhor e a pior taxa de participação feminina é de apenas 3,8 p.p. Ao se considerar o conjunto de DAS+, não parece haver uma mudança estrutural causada por conjunturas específicas. Este olhar mais geral, contudo, esconde importantes transformações que têm ocorrido na composição da burocracia de mais alto nível, considerados especialmente os DAS 5 e 6. Se, entre os DAS 1 a 3, a estabilidade é a regra no período, e entre os DAS 4 há um crescimento que também se estabiliza desde 2003, quando se inicia a gestão Lula, entre os DAS 5 e 6 há tendência sustentada de aumento pelo menos entre 2006 e 2016, tendo essa sido retomada em 2020. À exceção deste movimento mais recente – que se dá exatamente na gestão menos aberta às temáticas de gênero¹⁹ –, é possível notar que parece haver alguma relação entre ocupação de postos de poder pelas mulheres e posição ideológica e existência e *status* hierárquico dos mecanismos de políticas para as mulheres, ainda que estes tenham capacidade limitada de influenciar na construção de um cenário mais igualitário. Em relação ao sexo do chefe do Executivo, a gestão Dilma é marcada por estabilidade na participação feminina e, vale lembrar, pelo primeiro movimento de redução do *status* hierárquico da SPM, que deixou de ser considerada ministério, para se vincular ao então MMIRJDH. Por ser a única experiência de uma gestão presidencial feminina – ainda atravessada por um *impeachment* em seu segundo mandato –, não é possível concluir, de forma assertiva, que o sexo do dirigente não é relevante para a ocupação de postos diretivos por mulheres.

19. Ver Tokarski *et al.* (2022).

No entanto, é importante trazer para o debate que, no jogo político, ainda que haja uma definição por promover a igualdade nos altos escalões de governo – foi na gestão Dilma que o maior número de mulheres ocupou cargos de ministras: nove em 37 pastas –, ela ainda é insuficiente para romper todas as demais barreiras da disputa política, da divisão sexual do trabalho, dos preconceitos e das decisões tomadas por escalões inferiores, uma vez que boa parte das nomeações de DAS+ não passa pela aprovação ou desaprovação dos presidentes.

Os cargos de natureza especial, contudo, estão sob ingerência direta ou do dirigente maior do Executivo ou dos ministros de Estado e são aqueles em que há, no conjunto de cargos aqui analisados, maior possibilidade de exercício de poder. Se há uma decisão da gestão por montar uma equipe mais diversa, estes são postos-chaves para tanto. Estes cargos, contudo, são bem menos expressivos, em termos numéricos, do que os DAS+, variando de 25 cargos, em 2001, até um total de 61, em 2020. Por serem posições mais diretamente associadas ao contexto, às articulações e ao jogo político, a ocupação destes cargos é menos estável e, tal como pode ser visto no gráfico 4, a participação feminina aqui varia bem mais do que nos DAS e equivalentes. Em seu “melhor momento” – talvez durante a gestão mais comprometida com a incorporação de uma perspectiva de gênero à agenda governamental (Tokarski *et al.*, 2022) –, as mulheres conseguiram ocupar apenas um quarto dos cargos de natureza especial. Em 2005, quando a gestão era de um homem vinculado a um partido de esquerda e quando a SPM era dotada de *status* ministerial, as mulheres ocuparam apenas onze dos 51 NES disponíveis, maior quantidade também em termos absolutos.

Esses quase 25% de participação feminina de 2005 foram significativamente superiores aos 7% de 2002, mas ainda muito pouco expressivos, em especial se considerarmos a liberdade de nomeação que existe para esses cargos – diferentemente das FCPEs, por exemplo, que só podem ser ocupadas por servidores(as) públicos(as) – e a *oferta* de mulheres qualificadas que poderiam ocupar tais posições, em particular levando-se em conta que o governo da época era um governo de esquerda e que partidos neste espectro político tendem a ter maior participação de mulheres, como já mencionado. Ao final da série, em 2020, as mulheres estavam em apenas 14,7% dos cargos de natureza especial, ocupando nove dos 61 cargos disponíveis, sendo curioso notar o crescimento proporcional entre 2019 e 2020, que, em termos absolutos, representou a incorporação de mais duas mulheres ao conjunto de cargos de natureza especial, tendo estas passado de sete para apenas nove posições.

Em relação aos cargos de natureza especial, a marca já não é de estabilidade (há uma variação de 14 p.p. entre os momentos de maior e de menor participação feminina), mas de aprofundamento das desigualdades de gênero. Aqui parece haver

uma resposta maior a fatores conjunturais, como a chegada do primeiro partido de esquerda à Presidência (a maior subida na presença feminina se dá entre 2002 e 2005) e a eleição de um candidato da extrema direita, quando foi construído um gabinete ministerial quase todo formado por homens (as mulheres eram apenas duas, no início do mandato, e três alguns anos depois). Por serem estes cargos mais expostos à conjuntura política e aos jogos de poder, muitas outras variáveis parecem ser capazes de exercer seus efeitos, e as conquistas femininas não apenas não duram muito, como são perdidas mesmo em conjunturas a princípio favoráveis. Nesse sentido, nota-se que é ainda na gestão Lula que as mulheres perdem os ganhos do período 2002-2005 e voltam a níveis mais baixos de presença nos NES, o que se mantém na gestão Dilma. Costa (2021), em estudo sobre a presença de negros nos cargos eletivos municipais, mostra como as coalizões partidárias podem limitar a adesão a uma agenda mais igualitária e proativa em termos de gênero e raça, introduzindo alguns elementos relativos ao respeito aos direitos humanos, mas fiando-se em uma agenda mais generalista, que não enfrenta a base das desigualdades que estruturam a sociedade. Assim, ainda que as conjunturas específicas sejam capazes de ampliar e reduzir a quantidade de mulheres no primeiro escalão de governo, elas também não são capazes de alterar, de forma decisiva e sustentada, a distribuição do poder, e este continua sendo majoritariamente masculino, e, como se verá a seguir, branco.

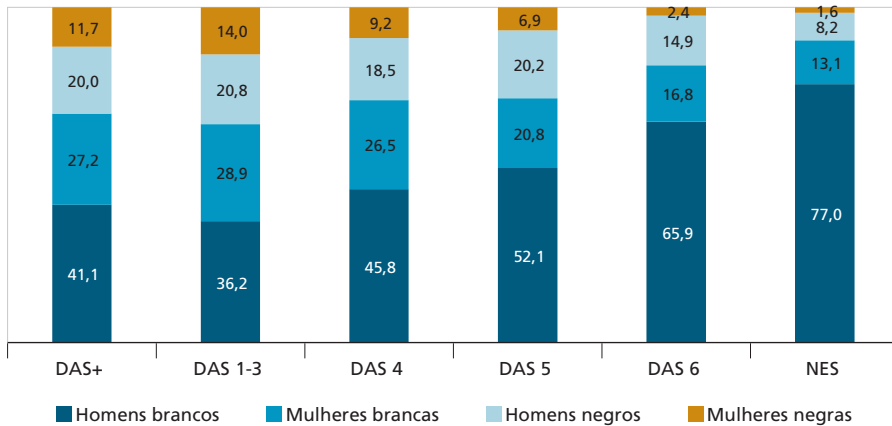
3.2 As desigualdades de gênero e raça na ocupação de postos diretivos

Se partimos da perspectiva interseccional, partimos também da compreensão de que estes – poucos – postos diretivos abertos às mulheres não são abertos e/ou ocupados da mesma forma por todas elas. Os resultados que ora apresentamos mostram o quanto estamos privilegiando a experiência de vida de algumas mulheres mais do que de outras, quando nos restringimos a falar que as mulheres eram 39% de todos os cargos DAS+ em 2020, uma vez que, deste conjunto, as mulheres negras eram apenas um terço (estes 39% se compunham de 11,7% de mulheres negras e 27,2% de brancas).²⁰ O gráfico 5 apresenta a distribuição dos ocupantes de DAS e equivalentes, quando consideramos a cor/raça e o sexo de quem os ocupa. Fica fácil perceber o quanto estes cargos estão concentrados nas mãos de grupos específicos, em especial dos homens brancos, que ocuparam, ao longo de todo o período analisado, sempre mais de 40% dos postos de mando disponíveis. No outro extremo estão as mulheres negras, base da pirâmide do serviço público (seja na composição dos servidores, seja na dos dirigentes), que respondem por menos de 12% dos cargos diretivos em 2020, valor que não chegava a 10% no início da série.

20. Vale destacar que, no caso dos cargos DAS+, a subnotificação da variável racial, que era de 18%, em 1999, alcançou somente 4%, em 2020. Estes valores foram, respectivamente, de 44% e 5% para os cargos de natureza especial. Assim como destacado para a análise da seção anterior, também é possível que esta variação expressiva na subnotificação impacte, em alguma medida, os resultados alcançados.

GRÁFICO 5

Distribuição dos servidores civis permanentes do Executivo federal em cargos DAS ou equivalente, por sexo e raça/cor (2020)
(Em %)



Fonte: Microdados do Siape.
Elaboração da autora.

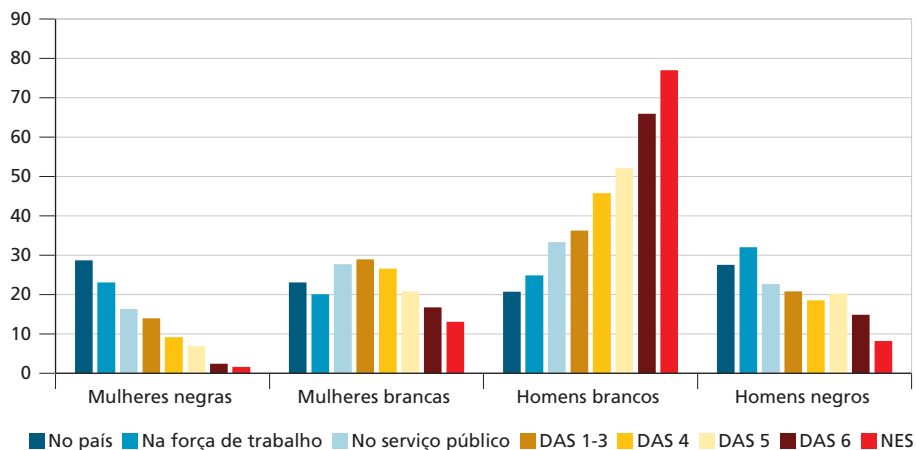
O conjunto de cargos que compõem a categoria que aqui denominamos DAS+ engloba, como mencionado, posições de baixa hierarquia e posições de grande relevância e detentoras de muito poder na estrutura do governo federal. A análise deste conjunto como uma unidade pode encobrir ou suavizar algumas desigualdades. Assim, torna-se importante avançar na escala hierárquica em direção às posições de maior poder, o que neste estudo fazemos ao trabalhar com os cargos de DAS 4 a 6 e com os cargos de natureza especial. O gráfico 6 mostra que, tal como se poderia imaginar – dada a estrutura de desigualdades da sociedade brasileira –, quanto mais altos são os cargos na escala de poder, menor é a presença de mulheres e de negros. Há, nesse sentido, uma virtual exclusão das mulheres negras do primeiro escalão governamental, e uma desigualdade que se aprofunda a cada passo do caminho entre a entrada no mercado de trabalho e a ocupação dos mais altos cargos na administração pública. O gráfico 6 ilustra essa caminhada. Para as mulheres negras, há um persistente movimento de exclusão que as torna progressivamente sub-representadas, desde a entrada na força de trabalho e, depois, no serviço público, até a ocupação de cargos diretivos, em particular aqueles com maior poder. Os dados para 2020 indicam que as mulheres negras eram apenas 14% das ocupantes de DAS 1 a 3, 2,4% dos DAS 6 e 1,6% dos NES, embora fossem 16,3% dos servidores públicos, 23% da força de trabalho e 28,7% da população de 16 anos ou mais de idade. O oposto – ainda mais potencializado – se dá para os homens brancos. Estes vão progressivamente sendo incluídos em cada etapa, tornando-se cada vez mais sobrerrepresentados nas populações em análise: enquanto eram 21% da população, 25% da força de trabalho e 33% dos servidores, ocupavam 36% dos DAS 1 a 3, 66% dos DAS 6 e impressionantes 77% dos NES. O ponto

central a ser ressaltado diz respeito ao fato de que as mulheres negras estão fora dos espaços de poder e decisão, mesmo quando estes equivalem a posições nas quais a *quantidade de poder* adicionada é, na prática, muito pequena. Se o *teto de vidro* para a ocupação de postos de poder para as mulheres parece ser o DAS 3, como mencionado anteriormente, este teto só é realidade para as mulheres brancas, que conseguem ocupar 29% dos DAS 1-3, enquanto respondem por 20% da força de trabalho total do serviço público. Para as mulheres negras, o *teto de vidro* é anterior, e corresponde à impossibilidade de ocupar quaisquer postos de poder e decisão, independentemente da real possibilidade de exercício do poder que carreguem consigo.

GRÁFICO 6

Proporção da população no país, na força de trabalho, no serviço público federal e nos cargos diretivos (DAS+ e NES), por sexo e raça/cor – Brasil (2020)

(Em %)



Fonte: Microdados da PNAD Contínua e microdados do Siape.
Elaboração da autora.

É importante ter em vista que, à exceção dos homens brancos, todos os demais grupos considerados encontram-se sub-representados, em alguma medida, entre os ocupantes de cargos de direção no governo federal. Até o DAS 4, para as mulheres brancas, e até o 5, para os homens negros, parece haver uma representação quase equivalente entre a presença nestes cargos e no serviço público (as colunas que representam cada um destes espaços têm tamanhos semelhantes). É somente a partir daí que estes dois grupos se tornam progressivamente sub-representados, perdendo espaço para os homens brancos. Apenas as mulheres negras aparecem sub-representadas, independentemente de quais cargos de poder se considere (ou do quanto poder estes cargos efetivamente carregam consigo). É como se ocupar uma das posições *privilegiadas* de sexo (homens) ou de raça (brancos) fosse capaz de alavancar a participação nestas posições. Assim, ainda que sejam mulheres, por

serem brancas, as portas para ocupação dos cargos DAS (pelo menos até o 4) se abrem. No mesmo sentido, ainda que se trate de negros, por serem homens, as portas também se lhes abrem (pelo menos até o DAS 5). À medida que se avança na hierarquia, as ocupações vão se tornando cada vez mais brancas e masculinas, culminando nos cargos de natureza especial. Nestes, estar em apenas uma categoria de privilégio (homens ou brancos) não é capaz de destravar as barreiras que se apresentam para a ocupação de cargos. É preciso estar simultaneamente nestes dois polos de poder; é preciso ser homem e, ao mesmo tempo, é preciso ser branco.

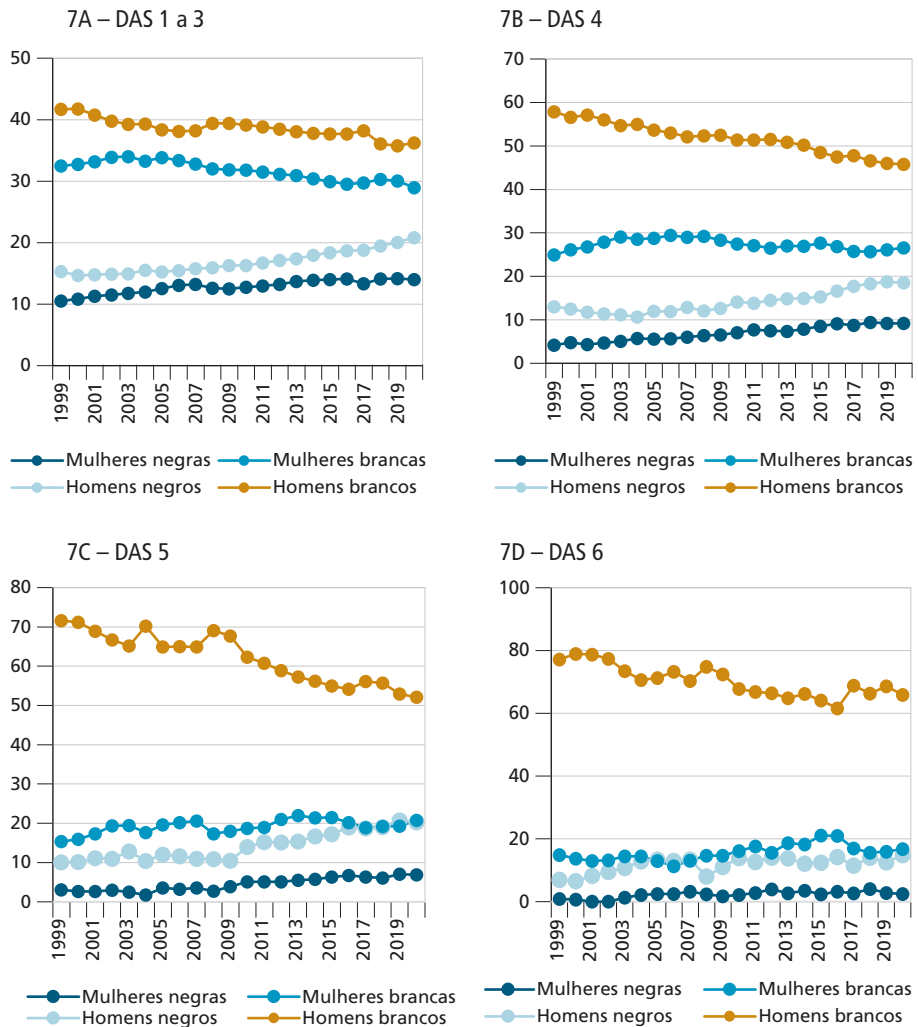
Se as desigualdades de gênero e raça marcam os espaços de poder no governo federal, é importante destacar que, ao longo dos vinte anos analisados, homens brancos e mulheres brancas perderam espaço na composição dos quadros diretivos do serviço público, espaço que é ocupado principalmente por homens negros, reolocando no debate a exclusão baseada no gênero. Os gráficos 7A a 7D mostram essa evolução para os diferentes níveis de DAS. Qualquer que seja o nível considerado, é possível notar que há aumento na participação de homens negros, sendo este mais expressivo entre os DAS 5, para o qual se verifica aumento de 10 p.p. entre 1999 e 2020. Entre os DAS 6, a presença de homens negros cresce quase 8 p.p., e, nos demais níveis, o aumento é de pouco mais de 5 p.p. O mesmo movimento pode ser verificado para as mulheres negras, porém em escala menor, o que nos mostra que a redistribuição de poder que se deu ao longo desse período não beneficiou a todos igualmente. Assim, se há aumento da *fração de poder* nas mãos dos servidores negros, este é comparativamente sempre maior para os homens negros do que o verificado para as mulheres do mesmo grupo racial. Por sua vez, na comparação com as mulheres brancas, são as mulheres negras que mais avançaram na ocupação de postos de mando, à exceção dos DAS 5 – no qual as brancas ampliam sua presença em 5,4 p.p., e as negras, em 4 p.p. – e dos DAS 6, no qual a variação positiva é muito similar entre os dois grupos. No caso dos DAS 1 a 3, é interessante notar que há um movimento praticamente de substituição de um grupo pelo outro: enquanto a presença de mulheres negras se amplia em 3,5 p.p. no período considerado, a de mulheres brancas se reduz exatamente na mesma magnitude.

O aumento da participação de homens e mulheres negras nos espaços diretivos inicia-se, conforme se vê no conjunto de gráficos 7 (7A a 7D), no final da primeira década dos anos 2000, mantendo-se de forma sustentada até o ano de 2020, incluindo-se os períodos das gestões de direita e de centro-direita que passaram a comandar o país a partir de 2016. A exceção é feita aos DAS 6, no qual há um crescimento nos primeiros anos da série, seguido de estabilidade nos períodos seguintes. O mais relevante aqui é que há de fato uma redistribuição das posições de mando em benefício de negros e mulheres, ainda que com maior intensidade para os primeiros. Nesse processo, os homens brancos perderam muito espaço nos cargos comissionados, em magnitudes que variaram de quase 20 p.p., entre os DAS

5 (homens brancos respondiam por 72% destes cargos, em 1999, e terminam o período com fração equivalente a 52%), a 12 p.p. entre, os DAS 4 e 6, e a pouco mais de 5 p.p. entre os DAS 1 a 3. Este espaço é ocupado por mulheres e homens negros (crescem em todos os DAS) e por mulheres brancas, que só perdem espaço entre os DAS 1 a 3, crescendo em todos os demais.

GRÁFICO 7

Distribuição dos servidores civis permanentes do Executivo federal em cargos DAS ou equivalente, por sexo e raça/cor, segundo nível – Brasil (1999-2020)
(Em %)



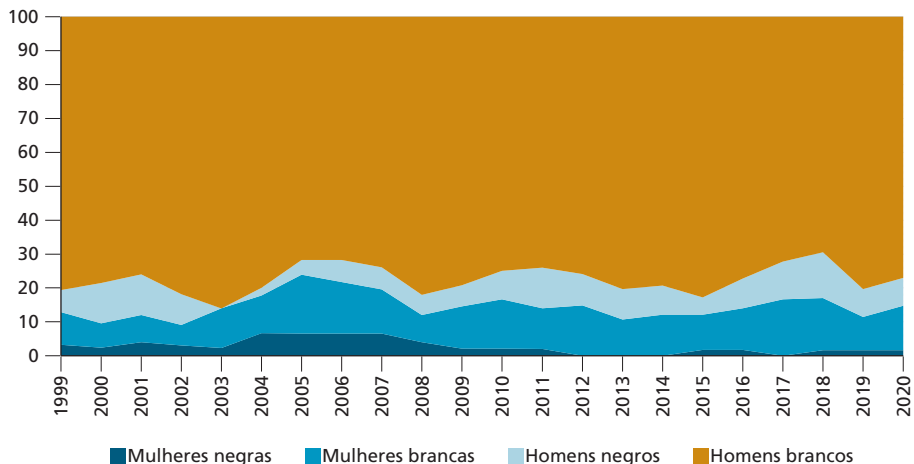
Fonte: Microdados do Siape.
Elaboração da autora.

Aqui, mais uma vez, é interessante notar como a intersecção de gênero e raça é capaz de alterar estruturas de opressão e vulnerabilidades, e que, entre 1999 e 2020, nem todas as mulheres estavam em condições piores de presença em comparação aos homens. Ao considerarmos o pertencimento racial destas mulheres, nota-se que as mulheres brancas ocupam uma parcela muito mais expressiva dos cargos comissionados de baixo e médio poder (até o DAS 4) do que os homens negros (mas não do que os homens brancos): em 2020, elas respondiam por 26,5% dos DAS 4, enquanto a eles cabia uma proporção menor, de 18,5%. A estrutura de poder que se conforma aqui, portanto, origina uma pirâmide que tem na base as mulheres negras, seguidas de homens negros, de mulheres brancas e, no topo, de homens brancos. Esta estrutura, porém, tem se alterado ao longo dos anos, com o crescimento da participação de homens negros e a redução da de mulheres brancas na burocracia dirigente. No entanto, quando subimos em direção aos DAS 5 e 6, de mais alto poder, o cenário é outro, e mulheres brancas e homens negros parecem ocupar fração muito similar de postos comissionados. O que não muda, em momento algum, e em qualquer nível de DAS, é a posição das mulheres negras: permanecem na base da pirâmide, em uma condição pouco sujeita a variações ao longo dos anos.

Por fim, cabe um olhar longitudinal sobre a ocupação dos postos de natureza especial, cuja possibilidade de intervenção do dirigente do Poder Executivo federal é maior. Ao concentrarmos nossos olhares neste conjunto restrito e seletivo de ocupações, o cenário se torna ainda mais desigual e excludente, e os homens brancos, sozinhos, respondem por algo entre 72% e 86% dos NES ao longo de todo o período analisado. Essa sobrerrepresentação fica muito visível ao analisarmos o gráfico 8, pois a área equivalente a tal grupo domina praticamente toda a imagem. Por seu turno, pouco se pode ver a presença das mulheres negras, chegando-se, em alguns anos, a se constatar que não havia qualquer mulher negra entre os ocupantes destes cargos. Entre 2004 e 2007, quando estas mulheres ocuparam a maior quantidade de cargos da série, elas representavam apenas 6,5% dos postos diretivos. Entre 2018 e 2020, elas eram apenas 1,6%, tendo sido reportado valor zero nos anos de 2012 a 2014, e em 2017. Assim como discutido anteriormente, quando consideramos as mulheres como categoria única, nos cargos de natureza especial há maior flutuação entre quem entra e quem sai das ocupações. Se, em alguns momentos, parece haver uma importante associação entre posições ideológicas e a existência de organismos executivos de políticas para as mulheres, com a abertura destes postos às mulheres negras – pois a participação aumenta, entre 2004 e 2007, e cai expressivamente entre 2018 e 2020 –, em outros momentos, esta associação parece perder sentido, como nos anos das gestões petistas de 2012 a 2014, em que nenhuma mulher negra ocupava um cargo de natureza especial.

GRÁFICO 8

Distribuição dos servidores civis permanentes do Executivo federal em cargos de natureza especial (NES), por sexo e raça/cor – Brasil (1999-2020) (Em %)



Fonte: Microdados do Siape.
Elaboração da autora.

A verdade é que, em qualquer governo, de qualquer dirigente, com qualquer estrutura administrativa, não houve espaço aberto para mulheres – e, menos ainda, para mulheres negras – nos cargos de natureza especial. Se falamos que as mulheres negras ocuparam 6% dos cargos, entre 2004 e 2007, estamos falando de apenas três cargos em todos esses anos, de um total de mais de 40. A estrutura de desigualdades é tamanha que torna imperiosa a adoção de medidas de natureza afirmativa, implementadas diretamente com este objetivo, caso desejemos que, em curto ou médio prazo, esse cenário possa ser minimamente alterado.

A análise longitudinal da distribuição de NES, por sexo e raça/cor, mostra uma desigualdade estrutural no acesso ao poder por determinados grupos. Por mais que existam flutuações ao longo dos anos, influenciadas por conjunturas específicas, a estrutura das desigualdades permanece praticamente inalterada. A observância do comportamento destes cargos é particularmente importante, pois este é o espaço que carrega uma importante possibilidade de exercício do poder – maior do que nos DAS e equivalentes – e no qual todos os obstáculos à participação de mulheres e negros se apresentam com maior intensidade. A ocupação destas posições específicas demanda, de forma mais intensa, a construção de redes políticas,²¹ a presença e participação na vida política (institucional ou não) e/ou

21. Pesquisa de Abreu e Meirelles (2012a), junto aos detentores de cargos de DAS 4 em diante, encontrou que as mulheres não apenas recebiam menos convites para ocupar estas posições do que os homens, mas também que, quando estes convites chegavam, equivaliam, majoritariamente, a promoções na própria equipe em que já atuavam. Como concluem as autoras, os homens têm mais contatos, uma rede mais extensa e intensa e, assim, recebem mais convites para cargos comissionados.

na vida partidária, além de outros elementos que expressem o reconhecimento de um capital político²² robusto. É aqui também, onde os dirigentes devem estar totalmente à disposição da administração, que as barreiras relacionadas à divisão sexual do trabalho e às dificuldades de conciliação entre vida pessoal e profissional se fazem mais intensas. A reprodução de estereótipos preconceituosos, que não reconhecem nas mulheres, em especial nas negras, as competências e habilidades necessárias para o exercício do poder, é também aqui amplificada.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma parte importante das discussões sobre sub-representação de minorias políticas, em cargos de poder e decisão, se dá a partir do questionamento da validade da própria democracia representativa. Nadia Urbinati, uma proeminente teórica política italiana, sintetizou essas preocupações ao dizer que “na democracia representativa, a exclusão política toma a forma de silêncio” (Urbinati, 2000, p. 758). Se partimos desse pressuposto, a conclusão a que chegamos, após a análise dos dados apresentados, é que não existe espaço para que a voz das mulheres, e, particularmente, das mulheres negras, ecoe no Poder Executivo federal. Se não há voz para mais da metade da população brasileira, e tomamos isso como algo que é perene e característico de nossa organização social, então as experiências, as necessidades e os interesses de mais da metade da população não estão sendo considerados na construção das políticas públicas, ou estão sendo considerados a partir de outros pontos de vista – com destaque para os pontos de vista dos homens brancos.

Essa reflexão tem ocupado espaço crescente no âmbito das próprias instituições governamentais, a partir do conceito de burocracia representativa. Este parte da ideia de que, se as burocracias são compostas por indivíduos que, dotados de opinião e discricionariedade sobre suas ações, podem influenciar os rumos da gestão pública (e de fato o fazem), então “trazer a diversidade de perspectivas e interesses para a tomada de decisão na gestão pública é tornar as políticas públicas menos enviesadas, diminuindo a influência da visão parcial do homem branco de elite” (Alves, 2020, p. 25). Ao considerar que não há neutralidade no exercício de formulação e implementação de políticas públicas, o conceito de burocracia representativa coloca sobre a mesa a necessidade de se pensar sobre a ocupação dos espaços decisórios e as características daqueles que ocupam tais posições. O fato de que estes são, em sua maioria, ainda ocupados por homens brancos, significa que um conjunto expressivo de outras experiências, perspectivas e pontos de vista estão sendo desconsiderados no processo de formulação da ação do Estado. Como bem destaca Alves (2020, p. 32), “reivindicar a presença de mulheres negras nas funções públicas é ir além do discurso de diversidade, é reconhecer que o racismo traz desigualdades numa relação de poder e exclusão”.

22. Nos termos apresentados por Bourdieu (2003).

A ausência de mulheres nos postos de poder e decisão é uma realidade de tal forma disseminada ao redor do globo que a *Plataforma de Ação* de Beijing, aprovada na IV Conferência Mundial sobre a Mulher, em 1995, e assinada pelo Brasil e por mais 183 delegações internacionais, dispõe que:

a participação equitativa da mulher na vida política desempenha um papel essencial no processo geral de avanço das mulheres. A participação das mulheres em condições de igualdade na tomada de decisões constitui não só uma exigência básica da justiça ou da democracia, mas pode ser também considerada uma condição necessária para que os interesses das mulheres sejam levados em conta. Sem a participação das mulheres e a incorporação do ponto de vista próprio das mulheres em todos os níveis do processo de tomada de decisões não se poderá alcançar os objetivos de igualdade, desenvolvimento e paz (UNFPA Brazil, 1995, p. 69).

A leitura da Plataforma de Beijing *vis-à-vis* o cenário de desigualdade de gênero e raça aqui apresentado nos leva a concluir que estamos falhando, tanto do ponto de vista da justiça e da democracia, quanto do ponto de vista daquilo que teóricas políticas chamam de política da presença (Phillips, 2001). Se não somos capazes de ampliar decisivamente a representatividade feminina e negra nas instâncias de decisão (política da presença), mantendo-as fora do processo decisório, tampouco somos capazes de ampliar a incorporação dos pontos de vistas próprios das mulheres e das mulheres negras (política das ideias).²³

Por mais que tenhamos avançado em direção a uma sociedade mais igualitária, em termos de gênero e raça, desde meados dos anos 2000 (e talvez perdido boa parte desses avanços ao longo dos últimos anos), o fato é que as mulheres nunca detiveram, verdadeiramente, poder político. Mesmo em gestões posicionadas mais à esquerda do espectro político, mesmo em gestões de mulheres, mesmo com estruturas administrativas que favoreceriam a maior presença feminina nos espaços de poder, o que os resultados mostram é que, quando falamos de posições que realmente denotam possibilidade efetiva de exercício de poder, as mulheres seguem excluídas, mais ainda as negras. Em verdade,

definindo poder político como a capacidade de tomar decisões e fazer valer escolhas no mundo público, é notório que as mulheres, em especial as negras, ainda não alcançaram, enquanto sujeito político coletivo, uma posição de poder na sociedade. Este fenômeno tem natureza estrutural, derivada, entre outros fatores, da lógica da marginalização social, o que revela que as dificuldades encontradas pelas mulheres não são decorrentes de sua situação individual, nem de deficiências particulares (Brasil, s.d., p. 11).

23. Na política de ideias, mais do que quem representa, o que importa é quem é representado. Na política da presença, o contrário se dá, e o que importa é quem representa. A defesa da política da presença pode, em alguma medida, desaguar naquilo que hoje se denomina *lugar de fala*, e que diz respeito ao fato de que apenas quem vivencia determinadas situações seria capaz de, inclusive, perceber estas situações como um problema social merecedor de ações do Estado (sobre o assunto, ver, por exemplo, Ribeiro, 2019). Segundo Queiroz (2005, p. 14), "A política de ideias, assim como a de presença, não devem ser vistas como polos opostos, mas sim como medidas complementares para se alcançar tanto uma melhor representação política da sociedade, como mecanismos que façam que nossos representantes tenham o compromisso de resposta referente às suas ações".

O caráter estrutural da exclusão feminina e negra dos espaços decisórios pode ser enfrentado, portanto, a partir de um duplo enfoque. Se, por um lado, medidas afirmativas se fazem necessárias – pois mudanças estruturais não se efetivam em curto prazo –, por outro, políticas que enfrentem as raízes dessa segregação são cada vez mais urgentes. As cotas implementadas no serviço público – bem como as adotadas nas universidades – têm produzido resultados importantes e significativos. Tal como pudemos ver ao longo deste texto, houve aumento da população negra no serviço público, a partir de 2014, e houve, também, aumento importante na presença negra em cargos diretivos do Executivo federal. Estes instrumentos, contudo, estão continuamente sob ataque; e sua vigência inicial de dez anos, definida na legislação, se, por um lado, pode representar uma oportunidade de aprimoramento da norma, por outro, pode também se revelar uma oportunidade para seu encerramento. Reforçar a importância de medidas de natureza afirmativa, que corram ao lado das políticas de cunho universalistas, é fundamental para que quadros estruturais possam ser alterados em prazos menores.

É urgente, também, que preconceitos e estereótipos de gênero e raça sejam firmemente combatidos, e não reproduzidos, pelos agentes do Estado, como se tem visto, frequentemente, ao longo dos últimos anos (Tokarski *et al.*, 2022). É urgente, ademais, que a divisão sexual do trabalho seja enfrentada, e que o trabalho doméstico e de cuidados não remunerado seja compartilhado não apenas entre homens e mulheres, mas que também o Estado assuma sua responsabilidade na reprodução da vida. Nesse sentido, deveriam ser desenvolvidas políticas públicas que possibilitassem o compartilhamento do cuidado (como creches) e que estimulassem a divisão do trabalho no interior das famílias (como licenças parentais).

A divisão sexual do trabalho, apesar de central, não é o único determinante desse quadro estrutural de exclusões, como apresentamos no início deste texto. Xavier e Yaonnoulas (2019) destacam que, se assim fosse, mulheres com idade a partir de 50 anos – em relação às quais não há mais tanta demanda por trabalho de cuidado de crianças – poderiam estar mais igualmente presentes nas posições de comando. A realidade, porém, é distinta, e, segundo os dados analisados pelas autoras, entre os servidores com idade igual ou superior a 50 anos, somente 41% eram mulheres. Apenas entre servidores com idade até 30 anos é que as mulheres eram maioria (52% *versus* 48% de homens); a partir daí, os homens são sempre majoritários. A conclusão é que a ideia de carreira no serviço público como uma trajetória com progressão linear e vertical corresponde apenas a uma carreira masculina. Vale lembrar que, com o processo de envelhecimento populacional – e mantendo-se a mesma divisão desigual do trabalho de cuidados –, as mulheres, em poucos anos, estarão responsáveis não apenas pelo cuidado de crianças, mas também de familiares idosos, o que se torna ainda mais complexo, dada a virtual inexistência de políticas públicas de cuidado de idosos.

As desigualdades de gênero e raça, na ocupação de espaços de poder no serviço público, comprometem a ideia de que esta é uma carreira isonômica, em que todos e todas possuem iguais chances de entrar e construir trajetórias ocupacionais de sucesso. Se tomarmos a remuneração como um resumo das experiências profissionais dos indivíduos, concluiremos que esta pretensa isonomia do serviço público não se efetiva na prática. As mulheres sistematicamente possuem remunerações inferiores às dos homens, estando as mulheres negras na base da pirâmide social de renda. Contribuem para esse quadro a existência do *teto de vidro*, que aqui foi abordada, mas também outros elementos não tratados neste capítulo, mas que merecem atenção, uma vez que os dados do Siape possibilitam a condução de análises interseccionais de gênero e raça. Entre estes elementos, destacamos as chamadas “paredes de vidro”, que se referem não apenas a uma segmentação ocupacional baseada em valores tradicionais de gênero – a partir dos quais as mulheres direcionam-se para carreiras mais associadas ao estereótipo do feminino (como nas áreas de saúde e educação) –, mas também a uma segmentação que inclui, de forma sub-representada, as mulheres nas carreiras que integram o núcleo estratégico do Estado (Xavier e Yannoulas, 2019).

A reversão desse quadro de exclusão e desigualdades não é tarefa simples, pois esta é uma condição estrutural da sociedade brasileira, que se mantém a despeito das conjunturas particulares. Há, contudo, espaços para uma intervenção direta por parte das gestões, caso estas estejam efetivamente comprometidas com a igualdade. Mesmo diante das enormes dificuldades impostas pela necessidade de conciliar os interesses e as disputas políticas das bases governistas, se houver, por parte dos governantes eleitos, uma compreensão de que a diversidade no exercício do poder é importante para a sociedade e, particularmente, para a gestão, esta poderá ser acompanhada por uma decisão política de se reduzirem as desigualdades. É possível atuar de forma direta tendo como orientação que mais mulheres, em especial as negras, devam ser nomeadas para ocupar os postos diretivos. A presença destas mulheres pode ser capaz de ampliar o alcance das ações públicas, pela incorporação de temas que tradicionalmente têm sido pouco explorados na agenda política, com a consequente melhoria das condições de vida das mulheres. Também se poderá ampliar e democratizar os processos de construção de uma agenda nacional que não seja definida apenas a partir dos interesses e preocupações daqueles que ocupam historicamente os cargos do primeiro escalão do governo – majoritariamente, homens brancos, cuja representação populacional não passa de 21%.

REFERÊNCIAS

ABREU, M. A. A.; MEIRELLES, R. de L. **Mulheres e homens em ocupação de DAS na administração pública federal**. Brasília: Ipea, 2012a. (Relatório de pesquisa).

_____. **Mulheres e homens em cargos de direção e assessoramento superior (DAS) na carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG)**. Rio de Janeiro: Ipea, nov. 2012b. (Texto para Discussão, n. 1797).

ÁLVARES, M. L. M. Mulheres brasileiras em tempos de competição eleitoral: seleção de candidaturas e degraus de acesso aos cargos parlamentares. **Dados**, v. 51, n. 4, p. 895-939, 2008.

ALVES, I. C. da S. Burocracia representativa e perspectiva interseccional de gênero e raça nas políticas públicas. **RESPUBLICA**, v. 17, n. 1, p. 22-42, 2020.

ALVES, J. E. D. A redução do hiato de gênero nas taxas de atividade no mercado de trabalho. **EcoDebate**, 23 dez. 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3AG75i3>>.

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

AVELAR, L. (Org.). **Mulheres na elite política brasileira**. São Paulo: Editora Unesp; Fundação Konrad Adenauer, 2001.

BARREIRA, I. (Org.). **Chuva de papéis**: ritos de símbolos de campanhas eleitorais no Brasil. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1998.

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, 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/3RtebFR>>.

BORBA, A. Legislando para as mulheres. *In*: BORBA, A.; FARIA, N.; GODINHO, T. (Org.). **Mulher e política**: gênero e feminismo no Partido dos Trabalhadores. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998. p. 153-172.

BOURDIEU, P. (Ed.). **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

BRASIL. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **A participação das mulheres negras nos espaços de poder**. Brasília: Seppir, [s.d.]. Disponível em: <<https://bit.ly/3V9jblG>>.

COLLINS, P. H. (Ed.). **Black feminist thought**: knowledge, consciousness, and politics of empowerment. New York: Routledge, 2000.

COLLINS, P. H.; SILVA, K. A. da.; GOMES, M. C. A. Interseccionalidade, opressão epistêmica e resistência: uma entrevista com Patrícia Hill Collins. **Trabalhos em Linguística Aplicada**, v. 60, n. 1, p. 328-337, 2021.

COSTA, C. L. J. Representatividade negra no Executivo municipal: impacto da posição partidária para a eleição de mulheres e homens negras nas prefeituras da Bahia. **Odeere**, v. 6, n. 1, p. 193-208, 2021.

CRENSHAW, K. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Estudos Feministas**, v. 10, n. 1, p. 171-188, 2002.

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Gênero, raça e competências de direção no serviço público federal**. Brasília: Enap, 2004. (Cadernos Enap, n. 31).

GROSSI, M. P.; MIGUEL, S. M. Transformando a diferença: as mulheres na política. **Estudos Feministas**, v. 9, n. 1, p. 167-206, 2001.

KATZ, R. S.; MAIR, P. (Ed.). **Party organization**. London: Sage, 1992.

MOSTAFA, J. *et al.* Igualdade de gênero. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 26, p. 317-383, 2019.

MIGUEL, L. F. Política de interesses, política do desvelo: representação e “singularidade feminina”. **Estudos Feministas**, v. 9, n. 1, p. 253-267, 2001.

OSÓRIO, R. G. **Desigualdades raciais e de gênero no serviço público civil**. Brasília: OIT, 2006. (Cadernos GRPE, n. 2).

PENHA, P. H. E.; PICANÇO, F. S. Desigualdade de gênero e raça no funcionalismo público federal: uma análise exploratória dos efeitos da Lei nº 12.990/2014. *In*: SILVA, T. D.; AQUINO, L.; AVELAR, J. (Org.). Implementação de ações afirmativas para negros e negras no serviço público: desafios e perspectivas. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 31, p. 21-33, dez. 2021.

PHILLIPS, A. De uma política de ideias a uma política de presença? **Estudos Feministas**, v. 9, n. 1, p. 268-290, 2001.

PINHEIRO, L. S. (Org.). **Vozes femininas na política: uma análise sobre mulheres parlamentares no pós-Constituinte**. Brasília: SPM, 2007.

PINHEIRO, L. S. *et al.* **Mulheres e trabalho: breve análise do período 2004-2014**. Brasília: Ipea, mar. 2016. (Nota Técnica Disoc, n. 24).

PINTO, C. R. J. (Org.). **Uma história do feminismo no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

POWER, T. J.; ZUCCO JUNIOR, C. Estimating ideology of Brazilian legislative parties, 1990-2005: a research communication. **Latin American Research Review**, v. 44, n. 1, p. 218-246, 2009.

RIBEIRO, D. (Coord.). **Lugar de fala**. São Paulo: Jandaíra, 2019.

SILVA, T. D.; AQUINO, L.; AVELAR, J. (Org.). Implementação de ações afirmativas para negros e negras no serviço público: desafios e perspectivas. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 31, dez. 2021.

SILVA; T. D.; LOPEZ, F. G. **Cor ou raça do serviço civil ativo do Executivo federal (1999-2020)**. Brasília, Ipea, 2021. (Nota Técnica Diest, publicação preliminar).

SILVA, T. D.; SILVA, J. M. da. **Reserva de vagas para negros em concursos públicos: uma análise a partir do Projeto de Lei nº 6.738/2013**. Brasília: Ipea, fev. 2014. (Nota Técnica Disoc, n. 17).

TABAK, F. (Org.). **Mulheres públicas: participação política e poder**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2002.

TOKARSKI, C. P. *et al.* Igualdade de gênero. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 29, 2022.

UNFPA BRAZIL – FUNDO DE POPULAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração e plataforma de ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher**. Pequim: UNFPA Brazil, 1995. Disponível em: <<https://bit.ly/3AG0uEo>>.

URBINATI, N. Representation as advocacy: a study of democratic deliberation. **Political Theory**, v. 28, n. 6, p. 758-786, 2000.

XAVIER, E. de M.; YANNOULAS, S. C. Os tetos e as paredes de vidro da administração pública federal brasileira (1995-2017). **Revista da ABET**, v. 18, n. 2, p. 276-299, 2019.

ANEXO A

TABELA A.1
Trajetória da posição ideológica dos partidos (1997-2021)

| Partido | 1997-2000 | 2001-2004 | 2005-2008 | 2009-2012 | 2013-2016 | 2017-2020 | 2021 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------|
| Democratas (DEM) | 0,79 | 0,72 | 0,67 | 0,64 | 0,79 | 0,74 | 0,43 |
| Movimento Democrático Brasileiro (MDB) | 0,07 | 0,15 | 0,12 | 0,06 | 0,18 | 0,39 | 0,14 |
| Partido Comunista do Brasil (PCdoB) | -0,97 | -0,90 | -0,74 | -0,72 | -0,73 | -0,74 | -0,83 |
| Partido Democrático Trabalhista (PDT) | -0,54 | -0,50 | -0,35 | -0,37 | -0,33 | -0,40 | -0,37 |
| Partido Liberal (PL) | 0,63 | 0,43 | 0,42 | 0,33 | 0,41 | 0,44 | 0,49 |
| Progressistas (PP) | 0,85 | 0,79 | 0,68 | 0,53 | 0,61 | 0,58 | 0,51 |
| Partido Socialista Brasileiro (PSB) | -0,66 | -0,63 | -0,54 | -0,48 | -0,42 | -0,17 | -0,43 |
| Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) | 0,16 | 0,18 | 0,14 | 0,09 | 0,22 | 0,48 | 0,16 |
| Partido dos Trabalhadores (PT) | -0,88 | -0,79 | -0,52 | -0,53 | -0,52 | -0,67 | -0,70 |
| Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) | 0,57 | 0,46 | 0,38 | 0,28 | 0,33 | 0,20 | 0,46 |
| Cidadania | -0,61 | -0,40 | -0,40 | -0,18 | -0,21 | -0,13 | -0,01 |
| Partido Socialismo e Liberdade (PSol) | - | - | - | -0,95 | -0,96 | -0,90 | -0,88 |
| Partido Verde (PV) | - | - | - | -0,26 | -0,23 | -0,07 | - |
| Partido Social Democrático (PSD) | - | - | - | - | 0,37 | 0,40 | 0,30 |
| Podemos (Pode) | - | - | - | - | - | 0,27 | 0,40 |
| Partido Republicano da Ordem Social (Pros) | - | - | - | - | - | 0,02 | 0,03 |
| Partido Social Cristão (PSC) | - | - | - | - | - | 0,54 | 0,60 |
| Rede Sustentabilidade (Rede) | - | - | - | - | - | -0,55 | - |
| Republicanos | - | - | - | - | - | 0,43 | 0,55 |
| Solidariedade | - | - | - | - | - | 0,15 | 0,19 |
| Partido Novo (Novo) | - | - | - | - | - | - | 0,72 |
| Partido Social Liberal (PSL) | - | - | - | - | - | - | 0,81 |

Fonte: Brazilian Legislative Surveys (waves 1-8, 1990-2017). Disponível em: <<https://bit.ly/3c68MLG>>.

Obs.: Não existem mais os partidos com as denominações Democratas (DEM) e Partido Social Liberal (PSL), que se fundiram para formar o partido União Brasil (União).

