

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA

**A REPRESENTAÇÃO FEMININA NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: UM
OLHAR SOB A ÓTICA DA TEORIA DA
BUROCRACIA REPRESENTATIVA**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

SAMANTHA ALBANO AMORIM CARDOSO

BRASÍLIA-DF

2018

SAMANTHA ALBANO AMORIM CARDOSO

**A REPRESENTAÇÃO FEMININA NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: UM
OLHAR SOB A ÓTICA DA TEORIA DA
BUROCRACIA REPRESENTATIVA**

Dissertação apresentada ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia, para a obtenção do título de Mestre.

Prof. Dr. Felix Garcia Lopez

BRASÍLIA-DF

2018

Cardoso, Samantha Albano Amorim

C268d A Representação feminina na administração pública brasileira : um olhar
sob a ótica da teoria da burocracia representativa / Samantha Albano Amorim Cardoso.
– Brasília : IPEA, 2018.

129 p. : il.

Dissertação (mestrado) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Programa
de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração
em Economia, 2018

Orientação: Felix Garcia Lopez

Inclui Bibliografia.

1. Mulheres. 2. Administração Pública. 3. Representação Feminina. 4.
Participação da Mulher. 5. Discriminação por Gênero. 6. Burocracia
Representativa. I. Lopez, Felix Garcia. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. III.
Título.

CDD 351-042

Ficha catalográfica elaborada por Andréa de Mello Sampaio CRB-1/1650

SAMANTHA ALBANO AMORIM CARDOSO

**A REPRESENTAÇÃO FEMININA NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: UM
OLHAR SOB A ÓTICA DA TEORIA DA
BUROCRACIA REPRESENTATIVA**

Dissertação apresentada ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia, para a obtenção do título de Mestre.

Defendida em 17 de dezembro de 2018.

COMISSÃO JULGADORA

Profa. Dra. Natália de Oliveira Fontoura – Ipea

Prof. Dr. Roberto Rocha Coelho Pires – Ipea

Prof. Dr. Felix Garcia Lopez

BRASÍLIA-DF

2018

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Ipea e à Enap pela oportunidade de cursar o mestrado.

Aos professores, pelas reflexões compartilhadas.

À equipe de coordenação, pelo apoio e pela presteza na resolução de demandas.

Aos chefes Fernando Filgueiras e Marizaura Camões, pelo suporte que me ofereceram ao longo da realização do curso.

Aos colegas de trabalho da Coordenação-Geral de Pesquisa da Enap, por sua parceria em todos os momentos.

Ao Felix, pela orientação e pela gentileza em disponibilizar as bases de dados sem as quais a elaboração desta dissertação não teria sido possível.

A Natália Fontoura e Roberto Pires, pela participação na banca de qualificação e de defesa deste trabalho.

À minha família, pelo incentivo constante.

Lista de Símbolos e Abreviaturas

π	Índice de representação burocrática
ρ	Índice estratificado de representação burocrática
R\$	Reais

AC	Acre
AGU	Advocacia-Geral da União
AL	Alagoas
AM	Amazonas
AP	Amapá
BA	Bahia
CE	Ceará
CEA	<i>California Career Executive Assignment system</i>
CGU	Controladoria-Geral da União
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
DAS	Direção e Assessoramento Superiores
DF	Distrito Federal
ES	Espírito Santo
EUA	Estados Unidos da América
FCPE	Função Comissionada do Poder Executivo
GO	Goiás
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
MA	Maranhão
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social

MEC	Ministério da Educação
MG	Minas Gerais
MJ	Ministério da Justiça
MP	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MS	Mato Grosso do Sul
MT	Mato Grosso
MT	Ministério do Trabalho
NES	Natureza Especial
PA	Pará
PB	Paraíba
PE	Pernambuco
PEA	População Economicamente Ativa
PEP	Painel Estatístico de Pessoal
PI	Piauí
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PR	Paraná
PR	Presidência da República
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RJ	Rio de Janeiro
RN	Rio Grande do Norte
RO	Rondônia
RR	Roraima
RS	Rio Grande do Sul
SC	Santa Catarina

SE	Sergipe
SES	<i>Federal Senior Executive Service</i>
SIAPE	Sistema Integrado de Administração de Pessoal
SMS	<i>Senior Management Service</i>
SP	São Paulo
TANF	<i>Temporary Aid to Needy Families</i>
TO	Tocantins
UF	Unidade da Federação

Lista de Figuras

Figura 1 - Modelo Integrado de Representação.....	8
Figura 2 - Modelo Clássico da Burocracia Representativa	23
Figura 3- Modelo Estendido de Dois Canais.....	24

Lista de Gráficos

Gráfico 1 - Participação feminina na PEA e na população ocupada no setor público (1999 - 2015)	1
Gráfico 2 – Número de servidores do Poder Executivo por nível de governo (1995-2016).....	49
Gráfico 3 - Percentual de servidores do Poder Executivo por sexo e nível de governo (1995-2016)	51
Gráfico 4 - Distribuição percentual de servidores do Poder Executivo por nível de governo e UF (1995 e 2016).....	56
Gráfico 5 - Distribuição percentual de servidores do sexo feminino do Poder Executivo por nível de governo e UF (1995 e 2016).....	57
Gráfico 6 - Distribuição percentual de servidores do Poder Executivo por nível de governo, UF e sexo feminino (1995).....	58
Gráfico 7 - Distribuição percentual de servidores do Poder Executivo por nível de governo, UF e sexo feminino (2016).....	58
Gráfico 8 - Remuneração média mensal dos servidores do Poder Executivo por sexo e nível de governo (1999-2016)	60
Gráfico 9 - Distribuição percentual de servidores por nível de governo, escolaridade e sexo (1995-2016).....	65
Gráfico 10 – Total anual de cargos DAS, por nível hierárquico (1999-2018)	78
Gráfico 11 – Distribuição percentual de cargos DAS por UF (1999 e 2017)	80
Gráfico 12 – Percentual de servidores do sexo feminino por nível de DAS (1999-2018)	83
Gráfico 13 – Variação percentual de servidores do sexo feminino por nível de DAS e por mandato presidencial (1999-2018)	85
Gráfico 14 – Variação percentual do total de servidores por nível de DAS e por mandato presidencial (1999-2018).....	85
Gráfico 15 - Distribuição percentual de cargos DAS ocupados por servidores do sexo feminino por UF (1999 e 2017).....	88
Gráfico 16 - Distribuição percentual de homens e mulheres ocupantes de DAS 5 e 6 por nível de escolaridade (1999-2017)	90
Gráfico 17 – Distribuição percentual de homens e mulheres ocupantes de DAS 5 e 6 por tempo de experiência no setor público (1999-2017)	91

Gráfico 18 – Distribuição percentual homens e mulheres ocupantes de DAS 5 e 6 por faixa etária (1999-2017)	92
Gráfico 19 – Percentual de servidores sem vínculo com o setor público nomeados para DAS 5 por sexo (1999-2017).....	109
Gráfico 20 – Percentual de servidores sem vínculo com o setor público nomeados para DAS 6 por sexo (1999-2017).....	109

Lista de Quadros

Quadro 1 - Tipologia de representação política de Hanna Pitkin.....	6
Quadro 2 - Medidas de representatividade burocrática propostas por Riccucci e Saidel (1997)	38
Quadro 3 - Hierarquia e atribuições dos cargos em comissão da administração pública federal	81

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Índice de representação passiva da burocracia por sexo e nível de governo (1995-2016)	52
Tabela 2 - Índices de representação passiva da burocracia por sexo e nível de governo	61
Tabela 3 - Remuneração média dos servidores do Poder Executivo por nível de governo, escolaridade e sexo (2003-2016)	66
Tabela 4 - Comparação entre ocupações selecionadas nas áreas de saúde, educação e assistência social do Poder Executivo por sexo e nível de governo (2003-2016).....	68
Tabela 5 - Vinte principais ocupações do Poder Executivo Federal por sexo (2016)....	73
Tabela 6 - Vinte principais ocupações do Poder Executivo Estadual por Sexo (2016) .	74
Tabela 7 - Vinte principais ocupações do Poder Executivo Municipal por Sexo (2016)	75
Tabela 8 - Índices de representação passiva da burocracia do Poder Executivo Federal por sexo (2003-2016).....	86
Tabela 9 - Distribuição de servidores públicos federais, segundo ministérios do setor social, sexo e DAS (1999, 2010 e 2018)	97
Tabela 10 - Distribuição de servidores públicos federais, segundo ministérios do setor econômico e de infraestrutura, sexo e DAS (1999, 2010 e 2018).....	99
Tabela 11 - Distribuição de servidores públicos federais, segundo ministérios do setor governo, sexo e DAS (1999, 2010 e 2018)	101
Tabela 12 - Distribuição de servidores públicos federais, segundo carreiras do agrupamento 'economia, finanças e gestão', sexo e DAS (1999, 2010 e 2017)	105

Resumo

Esta dissertação apresenta uma análise exploratória multidimensional da representação feminina na administração pública brasileira nas últimas duas décadas. Parte-se do pressuposto de que as mulheres são as melhores representantes de suas perspectivas sociais. Nesse sentido, uma burocracia representativa é desejável não apenas por uma questão de igualdade de oportunidade de acesso e progressão profissional no setor público, mas também por conferir à ação governamental mais legitimidade e potencializar a obtenção de melhores resultados de políticas públicas que beneficiem as mulheres. A partir de dados coletados em alguns dos principais registros administrativos federais – principalmente RAIS/MT e SIAPE/MP – foram geradas estatísticas descritivas com o objetivo de descrever e analisar a representação feminina no setor público brasileiro em seus três diferentes níveis de governo – federal, estadual e municipal, e nos cargos de alto escalão da burocracia federal. Os resultados confirmam a existência de persistente desigualdade no que se refere à inserção de homens e mulheres no emprego público e nos cargos de alto escalão do nível federal. São também aventados possíveis fatores que contribuem para a existência de tal desigualdade.

Palavras-Chave: Representação Feminina, Administração Pública Brasileira, Burocracia de Alto Escalão, Burocracia Representativa.

Abstract

This dissertation presents a multidimensional exploratory analysis of women's representation in the Brazilian public administration in the last two decades. It is assumed that women are the best representatives of their social perspectives. In that sense, a representative bureaucracy is not only desirable to enable equal access to and career advancement in public sector, but also to give government action more legitimacy and enhance the achievement of better public policy outcomes that benefit women. Based on data collected in some of the main federal administrative registers – mostly RAIS/MT and SIAPE/MP – descriptive statistics were generated to describe and analyze women's representation in the Brazilian public sector in its three different levels of government – federal, state and municipal, and in high-ranking positions of the federal bureaucracy. The results confirm the existence of persistent inequality in the insertion of men and women in public employment in Brazil and in high-level positions at the federal level. Possible factors contributing to the existence of such inequality are also suggested.

Keywords: Women's Representation, Brazilian Public Administration, Upper-Level Bureaucracy, Representative Bureaucracy.

SUMÁRIO

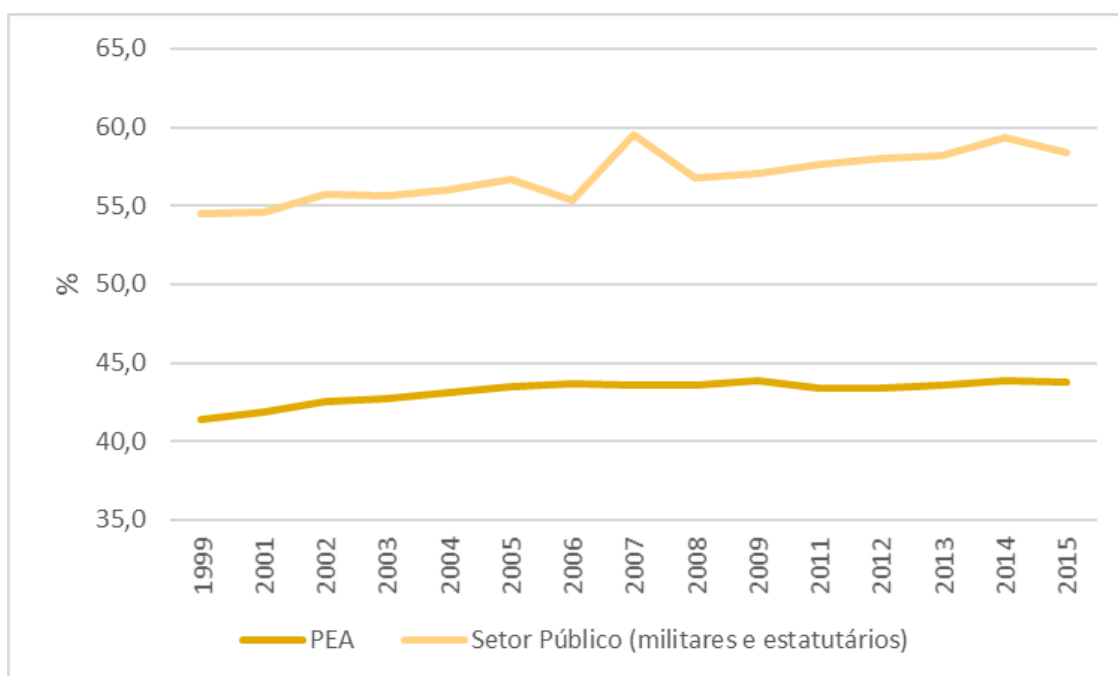
Lista de Símbolos e Abreviaturas	i
Lista de Figuras	iv
Lista de Gráficos.....	v
Lista de Quadros.....	vii
Lista de Tabelas	viii
Resumo	ix
Abstract.....	x
Introdução.....	1
1 Representação, representação política e representação burocrática.....	4
1.1 Representação: conceitos, contextos e implicações.....	4
1.2 Representação política especial de grupos não-hegemônicos	12
1.3 Representação política e a controvérsia política <i>versus</i> burocracia.....	16
2 A Teoria da Burocracia Representativa	21
2.1	21
2.1 O surgimento da Teoria da Burocracia Representativa	21
2.2 Estudos empíricos realizados à luz da Teoria da Burocracia Representativa ..	25
2.2.1 Estudos sobre a representação ativa da burocracia: uma justificativa para a ampliação do número de mulheres nas burocracias	25
2.3 Estudos sobre a representação passiva da burocracia e seus determinantes....	37
3 As Mulheres na Administração Pública Brasileira	48
3.1 A representação passiva de mulheres na administração pública brasileira.....	48
3.2 Possíveis determinantes da representação passiva de mulheres na administração pública brasileira	53
4 As mulheres na Administração Pública Federal	76
4.1 Cargos em comissão do Poder Executivo Federal.....	76
4.2 A ocupação feminina de cargos de Direção e Assessoramento Superior	82
Considerações Finais	110
Referências Bibliográficas.....	114
Apêndice A – Cálculo das Medidas de Representação Passiva da Burocracia.....	121

Anexo A – Sumário de medidas de representação passiva da burocracia apresentado por Riccucci e Saidel (1997, p. 425).....	122
Anexo B – Ocupações Seleccionadas nas Áreas de Educação e Saúde	125
Anexo C – Níveis de Escolaridade (RAIS)	128
Anexo D – Níveis de Escolaridade (SIAPE)	129

Introdução

A participação feminina na População Economicamente Ativa (PEA) apresenta tendência ao crescimento no Brasil. De 1999 a 2015, a proporção de mulheres passou de 41,4% para 43,8%. A participação das mulheres no setor público se manteve em mais de 10 pontos percentuais acima da proporção de mulheres na PEA em todos os anos do período, o que revela maior presença feminina nos quadros da administração pública quando comparada ao setor privado (Gráfico 1).

Gráfico 1 - Participação feminina na PEA e na população ocupada no setor público (1999 - 2015)



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Síntese de indicadores. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

No entanto, não obstante a maior presença feminina no mercado de trabalho do setor público, nesse terreno elas encontram-se em persistente desvantagem, sob vários aspectos. Os aspectos que serão objeto de pesquisa do presente trabalho dizem respeito à representação feminina no emprego público dos três níveis de governo e nos cargos de alto escalão do governo federal.

No que se refere aos níveis de governo, as mulheres estão sobre-representadas nos níveis subnacionais e sub-representadas no nível federal. As mulheres constituíram, em média, 31,3% dos servidores em nível federal, 58,3% em nível estadual e 63,3% em

nível municipal no período 1995-2016¹. Isso significa que as mulheres ocupadas no setor público estão mais concentradas nos níveis em que a remuneração é menor e em que é maior a precarização das relações de trabalho (VAZ, 2010).

Em relação aos cargos de alto escalão do governo federal, o estudo será direcionado ao setor público federal e aos cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS), sobretudo os níveis 5 e 6, cujos ocupantes serão considerados para efeitos dessa pesquisa como burocratas de alto escalão.

A representação feminina nos DAS 5 e 6 foi, em média, 23,7% nos DAS 5 e 18,5% nos DAS 6 (1999-2017)². Assim, há sub-representação feminina em alguns dos principais cargos do Poder Executivo Federal com maiores níveis de discricionariedade, poder decisório e capacidade potencial de influenciar decisões dos agentes políticos.

O objetivo geral dessa dissertação é descrever e analisar a representação feminina no setor público brasileiro e nos cargos de alto escalão da burocracia federal. De forma específica, objetiva-se organizar dados sistemáticos sobre a distribuição de servidores públicos por sexo nos diferentes níveis de governo e tipos de ocupações; organizar dados sistemáticos sobre a distribuição de sexo nos cargos de alto escalão da burocracia federal por mandato presidencial, setor de políticas públicas, órgãos superiores e carreiras; construir índices de representatividade burocrática de modo a analisar a evolução da distribuição de mulheres dentre os ocupados no setor público federal, estadual e municipal e nos cargos de alto escalão federais; elencar possíveis fatores que evidenciam e contribuem para as desigualdades entre homens e mulheres nesses espaços; atualizar dados de pesquisas anteriores sobre o tema.

Para tanto, a presente dissertação está estruturada em quatro capítulos.

O capítulo 1 aborda os múltiplos sentidos de representação, com ênfase na representação política, a tipologia de representação de Pitkin (1967) e o papel da representação descritiva nos sistemas políticos democráticos. Adicionalmente, é realizada uma breve discussão sobre a representação política de grupos não-hegemônicos. Por fim, é discutida a dicotomia entre políticos e burocratas e apresenta-se a representação

¹ Com base nos dados da Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho - RAIS/MT.

² Com base nos dados do Sistema Integrado de Administração de Pessoal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – SIAPE/MP (mês de referência: novembro), obtidos através do Atlas do Estado Brasileiro, do Instituto de Pesquisa Econômica (Ipea).

burocrática como forma de amenizar a tensão entre a discricionariedade burocrática e o controle das decisões burocráticas pelos políticos e cidadãos.

O segundo capítulo introduz a teoria da burocracia representativa, principal referencial teórico utilizado neste trabalho para discutir a representação feminina nos diferentes níveis de governo e no alto escalão da burocracia federal.

O capítulo 3 traça um panorama detalhado da representação feminina na administração pública dos três níveis da federação no período 1995-2016. Este panorama situa a sub-representação feminina na administração pública federal e a sobre-representação feminina nas administrações públicas estaduais e municipais e oferece alguns parâmetros de comparação entre os diferentes níveis.

O capítulo 4 consiste em uma análise descritiva da representação feminina nos cargos DAS. O objetivo é produzir informações relacionadas principalmente à distribuições das mulheres entre os cargos de DAS 5 e 6, setores de políticas públicas e carreiras.

Ao sistematizar esses dados, espera-se contribuir com respostas para as diferenças relevantes observadas na representação de homens e mulheres na ocupação de cargos nos diferentes níveis de governo e nos cargos de confiança federais e aprofundar alguns aspectos que ajudam a explicar tais diferenças.

Espera-se também que os resultados dessa pesquisa possam prover subsídios para discutir políticas públicas visando ampliar a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres em todos os níveis de governo e em posições de poder no serviço público federal.

1 Representação, representação política e representação burocrática

1.1 Representação: conceitos, contextos e implicações

O termo ‘representação’ dispõe de uma multiplicidade de significados e aplicações, podendo se referir a realidades tão variadas como imagens mentais, transações econômicas, processo legal e *performance* teatral. Segundo Vieira e Runciman (2008),

(...) representation is everywhere in modern societies. It permeates our everyday lives to such an extent that we hardly notice it. Our innermost thoughts are made up of representations of the external world; the language we use consists of words that serve to represent those thoughts; works of art and other images are able to represent all the things that human beings are capable of imagining, including ideas that we cannot put into words. Representation also functions on a more practical level: actors represent characters on the stage, lawyers represent their clients in court, agents represent their employers in business transactions (p.3).

A ideia de representação surgiu no âmbito das artes, do direito e da religião, bojo no qual se desenvolveram as noções de representação pictórica, segundo a qual a parte que representa deve guardar semelhança e substituir a parte que é representada; de representação teatral, que preconiza que os representantes devem falar, agir e interpretar pelos representados, dando-lhes vida; e de representação jurídica, de acordo com o que os representantes agiriam em nome dos representados com o consentimento e/ou em favor dos interesses desses últimos (VIEIRA; RUNCIMAN, 2008).

Todos esses significados de representação continuam em uso, mas apenas o sentido político de representação pode ser considerado estritamente moderno. Embora a prática da representação em sua concepção política tenha existido no mundo antigo e medieval³, é somente na era moderna que se consolida como um conceito político,

³ Apesar de práticas de representação política existirem desde a antiguidade, o uso do termo ‘representação’ para designá-las é mais recente. Apesar da existência de funções públicas desempenhadas por indivíduos ou pequenos grupos de indivíduos, eleitos ou sorteados, a palavra ‘representação’ não existia na Antiga Grécia, por exemplo. O termo tem origem romana, mas possuía inicialmente um sentido mais próximo à de ideia de apresentar, introduzir, conferir presença imediata ou inicial. Segundo Vieira e Runciman (2008, p. 7), os sentidos inicialmente atribuídos ao termo eram: “(i) *paying immediately or in ready money, and (ii) showing or presenting in person, especially when presenting oneself to or before another person*”. É somente após o advento do Cristianismo que o termo tem seu significado ampliado no Latim e seu uso em sentido político potencializado, pois passa-se a conceber a representação como uma relação entre pessoas/entidades, que não necessariamente guardam semelhanças entre si, mas que são capazes de substituir umas às outras por força do vínculo existente entre elas (VIEIRA; RUNCIMAN, 2008).

associado a uma instituição política distinta, o Estado Moderno (VIEIRA; RUNCIMAN, 2008).

A centralidade do conceito reside atualmente, portanto, no fato de que se tornou uma forma hegemônica de se fazer política, sendo difícil conceber instituições com o mesmo alcance e poder dos Estados modernos sem fazer uso da ideia de representação. Outrossim, tornou-se um conceito chave para entender o funcionamento dos Estados democráticos, assumindo papel na discussão acerca da política eleitoral e do *accountability* democrático (VIEIRA; RUNCIMAN, 2008).

De todo modo, como se depreende do exposto acima, apesar de utilizada hoje principalmente em sentido político, a representação não é uma ideia política pura. Por conseguinte, no debate e na produção acadêmica sobre representação política são encontrados, em diferentes combinações, elementos que são originários de outras formas de conceber o termo, fato que gerou, ao longo do tempo, várias controvérsias dentro da teoria política sobre representação (VIEIRA; RUNCIMAN, 2008).

Pitkin (1967) não vê nisso um problema e defende a importância de se ir além dos contextos estritamente políticos na tentativa de captar o sentido da representação. No que se refere por sua vez especificamente à representação política, a autora defende que mais importante do que buscar uma noção unívoca para o termo é especificar as várias possibilidades de aplicação aos diferentes contextos.

De todo modo, é possível identificar um significado comum a todos eles. Representar é fazer presente outra vez (*re-present*), ou seja, fazer presente de algum modo algo ou alguém que não se encontra presente de fato (PITKIN, 1967). Em termos políticos, representar é, portanto, tornar presentes na arena política, as visões, as perspectivas e os interesses dos cidadãos.

Todavia, uma vez que a aplicação desse significado mais geral será diferente a depender do que está sendo representado, de que maneira e em que circunstâncias, Pitkin (1967) propõe uma tipologia que classifica e analisa a representação de acordo com quatro tipos.

Na *representação formalista*, a representação se confunde com os arranjos e instituições formais que a precedem (autorização) ou sucedem (*accountability*). Segundo a concepção da *representação descritiva*, representar é tornar algo presente por meio da semelhança acurada ou espelhamento. A *representação simbólica* depende do significado que o representante tem para os representados, da sua aceitação como símbolo. A *representação substantiva* leva em conta a substância do ato de representar, ou seja, em

que medida as ações do representante correspondem ao melhor interesse dos representados.

O quadro 1 apresenta uma aplicação da tipologia para o caso específico da representação política⁴.

Quadro 1 - Tipologia de representação política de Hanna Pitkin

Tipos de representação	Breve caracterização	Principais questões de pesquisa	Padrões implícitos de avaliação dos representantes
1. Representação formalística	O arranjo institucional precede e inicia a representação. Representação formal, com duas dimensões: autorização e <i>accountability</i> .	Qual é a posição institucional do representante?	Nenhum.
(Autorização)	Meios pelos quais o representante obtém sua posição, status e cargo.	Por qual processo o representante ganha poder (eleições) e por quais meios o representante pode garantir suas decisões?	Sem padrões para avaliar o comportamento do representante. Pode-se apenas analisar se ele ocupa ou não legitimamente sua posição.
(<i>Accountability</i>)	A capacidade do eleitor de punir seus representantes por falhas em agir de acordo com seus desejos (votando em candidato de fora do cargo) ou a responsividade do	Quais são os mecanismos de sanção disponíveis para os eleitores? É o representante responsivo frente às preferências de seus eleitores?	Sem padrões para avaliar o comportamento do representante. Pode-se apenas determinar se o representante pode ou não ser sancionado ou se tem sido responsivo.

⁴ O Quadro 1 enfatiza a dimensão eleitoral da representação política. No entanto, para Pitkin (1967), representação política não é sinônimo de governo representativo; a tipologia de representação pode ser aplicada a formas não-políticas de representação e, em se tratando de representação política, pode ser utilizada de maneira mais ampla, em contextos diversos do eleitoral.

	representante para com os eleitores.		
2. Representação simbólica	Os modos pelos quais o representante se coloca para o representado, isto é, o significado que o representante tem para aqueles que estão sendo representados.	Qual tipo de resposta é invocada pelo representante nos que estão sendo representados?	Representantes são avaliados pelo grau de aceitação que o representante tem entre os representados.
3. Representação descritiva	Extensão em que o representante se assemelha aos que estão sendo representados.	O representante tem semelhança e interesses comuns ou partilha experiências com o representado?	Avaliação do representado pela semelhança entre representante e representado.
4. Representação substantiva	A atividade dos representantes – isto é, as ações realizadas em nome e no interesse de, como um agente de e como um substituto para o representado.	O representante encaminha as políticas preferidas que melhor servem aos interesses dos representados?	Avaliação do representante pela extensão em que os resultados das políticas públicas encaminhadas pelo representante servem aos melhores interesses dos eleitores.

Fonte: Loureiro (2009, p. 68).

Para Pitkin (1967), cada um desses tipos de representação faz sentido e tem relevância no contexto político. São também relacionadas, uma vez que constituem diferentes visões de um mesmo fenômeno. Contudo, não são partes intercambiáveis, pois cada uma tem implicações específicas.

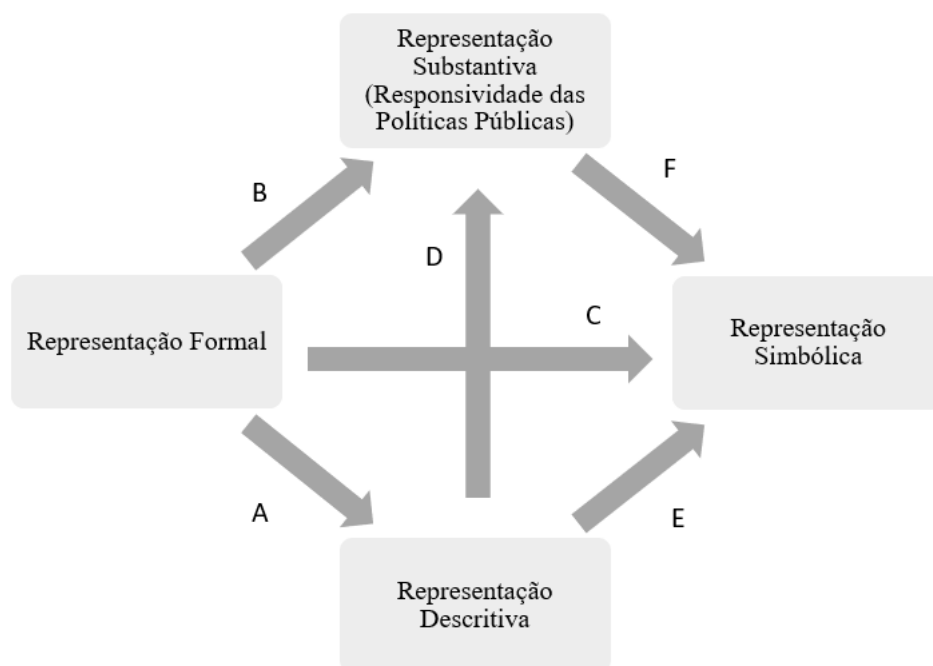
Think of the legislature as a pictorial representation or a representative sample of the nation, and you will almost inevitably concentrate on its composition rather than on its activities. Think of the same body as a symbol and you will almost inevitably be more concerned with its psychological impact on the minds of the people than with any accuracy of correspondence between it and the nation. Think of it, in turn, as an agent or collection of agents, and your interest will focus on other concerns. Thus it is necessary to know what each view implies and assumes, and which view is appropriate under the circumstances (PITKIN, 1967, p. 226).

É a representação substantiva, centrada na responsividade sistemática dos governos aos interesses dos representados, que diferencia os governos representativos dos demais tipos (PITKIN, 1967). A autora critica as concepções formalista, descritiva e simbólica de representação, por não enfocarem o que o representante de fato faz e o resultado de suas ações. Contudo, aponta que essas formas de representação, principalmente as instituições formais, são importantes como mecanismos que contribuem para a responsividade sistemática dos governos aos interesses dos representados.

Uma das principais críticas feitas ao trabalho de Pitkin (1967) é não ter especificado suficientemente como essas diferentes formas de representação se articulam (DOVI, 2017). Posteriormente, surgiram estudos que testaram empiricamente as (ou algumas das) interrelações entre os tipos de representação propostos por Pitkin (1967).

Schwindt-Bayer e Mishler (2005) elaboraram um modelo com interação dinâmica entre os quatro diferentes tipos de representação e o testaram com base na representação política feminina em 31 países democráticos (Figura 1).

Figura 1 - Modelo Integrado de Representação



Fonte: Schwindt-Bayer e Mishler (2005, p. 411). Tradução Livre.

No modelo, a dimensão da representação formal é exógena e exerce influência direta sobre todas as demais formas de representação: descritiva (vetor A), substantiva (vetor B) e simbólica (vetor C).

Espera-se que sistemas políticos com eleições mais abertas e competitivas favoreçam, respectivamente: a eleição de representantes cujas características e experiências se assemelhem às dos representados; a produção de políticas mais responsivas ao melhor interesse dos eleitores; o aumento da confiança dos cidadãos nas instituições representativas (SCHWINDT-BAYER; MISHLER, 2005).

A representação formalística pode também influenciar indiretamente as outras formas de representação, a exemplo do efeito que pode exercer na responsividade das políticas públicas por meio da representação descritiva (vetores A-D) ou na aceitação das instituições representativas, mediada pelas representações descritiva e/ou substantiva (vetores A-E, B-F e A-D-F).

O modelo sugere também a existência de efeito direto da representação descritiva sobre as representações substantiva (vetor D) e simbólica (vetor E) e indireto sobre a simbólica, por intermédio da representação substantiva (vetores D-F).

Há igualmente efeito direto da responsividade das políticas públicas ao interesse dos representados sobre a confiança nas instituições representativas (vetor F).

Os resultados do estudo sugerem que a estrutura fundamental do modelo é válida, embora limitada ao escopo das democracias representativas.

A estrutura formal dos sistemas eleitorais influencia diretamente as formas de representação descritiva e simbólica. Os sistemas políticos proporcionais e que possuem distritos de maior magnitude elegem significativamente mais mulheres e a proporcionalidade do sistema aumenta a confiança das mulheres nas instituições representativas.

Não foi encontrado efeito direto da representação formalística sobre a representação substantiva. Contudo, foi possível observar que a proporcionalidade do sistema eleitoral exerce efeito indireto, mediado pela representação descritiva, sobre a responsividade das políticas públicas aos interesses femininos. Para Schwindt-Bayer e Mishler (2005), esse achado confirma as evidências da literatura especializada de que sistemas proporcionais estimulam a eleição de uma legislatura mais diversa e dificultam a formação de maiorias, o que talvez justifique a ausência de correlação direta.

A representação descritiva influenciou de maneira mais enfática a representação substantiva, pois o percentual de mulheres legisladoras apresentou efeito significativo sobre a responsividade das legislaturas aos interesses femininos.

Não houve efeito significativo da representação descritiva sobre a simbólica. Mas houve indícios, no teste do modelo, de que o impacto da representatividade feminina

nas legislaturas tende a aumentar conforme o número de mulheres nas legislaturas cresce. Assim, dado o percentual pequeno de mulheres na maior parte das legislaturas analisadas, existe a possibilidade de que aquelas não tenham atingido massa crítica⁵ suficiente para influenciar significativamente a representação simbólica.

O resultado mais conflitante diz respeito à representatividade substantiva. A responsividade das políticas públicas aos interesses das mulheres demonstrou pouca ou nenhuma influência sobre a percepção das mulheres acerca da legitimidade da legislatura. Isso contraria as expectativas em relação à representação substantiva, tal como definida por Pitkin (1967). Schwindt-Bayer e Mishler (2005) argumentam que o resultado pode ter sido afetado por três motivos.

Primeiro, pode ser ocasionada em virtude das áreas de políticas escolhidas para testar a responsividade aos interesses femininos⁶. Segundo, pela dificuldade em julgar a responsividade do sistema aos interesses femininos em razão do conhecimento limitado dos cidadãos a respeito das políticas produzidas e implementadas. Por fim, é possível que haja igualmente uma dificuldade dos cidadãos em atribuir responsabilidades, uma vez que, além das legislaturas, há múltiplas instâncias envolvidas no processo de produção de políticas públicas, como é o caso, por exemplo, da burocracia.

Segundo Schwindt-Bayer e Mishler (2005), a representação descritiva é uma peça-chave para a representação política de mulheres, pois além de ter se mostrado a principal preditora da responsividade do sistema político aos interesses femininos e da percepção de legitimidade das mulheres acerca desse mesmo sistema⁷, ainda apresentou efeito de mediadora da influência da representação formal sobre outras formas de representação.

Todavia,

⁵ Enquanto alguns teóricos assumem que há uma relação linear entre a quantidade de mulheres nos parlamentos e a produção de políticas públicas orientadas aos interesses femininos, outra vertente, a exemplo de Kanter (1977), defende a existência de um ‘efeito de limiar’ (*threshold effect*), de acordo com o qual a proporção de mulheres passa a influenciar de forma significativa a responsividade das políticas a partir do momento em que mulheres atingem número suficiente para constituir ‘massa crítica’ (SCHWINDT-BAYER; MISHLER, 2005).

⁶ Foram utilizados no modelo indicadores para avaliar as políticas de licença maternidade e a equidade de gênero em face dos direitos políticos, sociais e das legislações sobre casamento e divórcio. Os autores especulam que resultados diferentes talvez pudessem ser encontrados ao se analisar temas como, por exemplo, a violência doméstica.

⁷ Outro achado da pesquisa foi o de que os homens apresentaram reação muito similar a das mulheres no que se refere à confiança nas legislaturas. A percepção dos homens acerca da legitimidade do sistema representativo mostrou-se igualmente sensível à proporcionalidade do sistema eleitoral e à porcentagem de mulheres que conquistaram assentos nos parlamentos. Esse resultado está alinhado ao argumento da teoria política feminista segundo o qual promover os direitos das mulheres faz com que os direitos dos homens também avancem (SCHWINDT-BAYER; MISHLER, 2005).

This is not to suggest that descriptive representation is sufficient for ensuring political representation. Pitkin's arguments for the importance of all four dimensions and for the normative primacy of substantive representation are compelling. The analysis does suggest, however, that descriptive representation is the glue that binds the several dimensions of representation together into something resembling a coherent whole (SCHWINDT-BAYER; MISHLER, 2005, p. 422-423).

Em consonância com o exposto acima, a discussão e a defesa da representação descritiva são centrais no presente trabalho, em razão da ligação da representação descritiva com as representações substantiva e simbólica. Parte-se do pressuposto de que uma maior representação feminina em espaços de poder, tanto nas legislaturas como nas burocracias, leva a uma maior responsividade das políticas públicas aos interesses das mulheres. Leva igualmente a um aumento da confiança das cidadãs no governo e potencializa a obtenção de melhores resultados nas políticas públicas.

O sentido de representação descritiva defendido aqui não é microcósmico, mas seletivo. Conforme Mansbridge (1999), a representação microcósmica pressupõe que o corpo representativo seja uma amostra representativa do eleitorado, o que só é viável por meio de sorteios ou outros tipos de escolha aleatória. A representação seletiva envolve desenhos institucionais que concedam a determinados grupos uma representação descritiva maior do que a que alcançariam por meio do processo eleitoral. O objetivo é aproximar o percentual desses grupos na composição do parlamento do seu percentual de ocorrência na sociedade.

A representação seletiva é requerida somente em casos em que algum mecanismo de seleção adversa opere de modo a diminuir a probabilidade de eleição de representantes desses grupos. Um conhecido exemplo de representação seletiva descritiva é a reserva de assentos no parlamento para membros de grupos sub-representados.

Cada alternativa tem seu custo. O custo de uma representação descritiva microcósmica é a razoável probabilidade de que a escolha de legisladores por sorteio selecione pessoas com menos habilidade e experiência do que se fossem escolhidos por meio de eleições. O custo da representação descritiva seletiva é definir os grupos contemplados e beneficiar uns em detrimento de outros; há, adicionalmente, o risco de presumir que os membros de determinados grupos possuem identidade comum (MANSBRIDGE, 1999).

São apresentados na próxima seção os custos e os benefícios relacionados à representação descritiva seletiva.

1.2 Representação política especial de grupos não-hegemônicos

A necessidade de incluir membros de grupos sociais não hegemônicos em processos político-decisórios coloca em xeque o modelo atual de democracia representativa, que se mostrou incapaz de incluir visões, interesses e perspectivas de segmentos mais amplos da sociedade. O atual modelo é excludente porque limita os processos político-decisórios às visões, interesses e perspectivas de elites com traços semelhantes de classe, raça e gênero (SACCHET, 2012).

É preciso contestar, portanto, não só o atual modelo de democracia representativa ocidental, mas também os fundamentos do pensamento liberal, sobre os quais se assenta o modelo.

Miguel (2000) aponta que o individualismo é traço constitutivo do liberalismo desde seus primórdios. O indivíduo é visto como o único sujeito de direito, sendo, nesse sentido, os direitos coletivos uma mera agregação dos direitos dos diferentes indivíduos. Os direitos individuais são considerados, de forma geral, como naturais. Há uma valorização da esfera privada, com conseqüente restrição do escopo de atuação do Estado.

Sacchet (2012) aponta que a perspectiva liberal de priorizar direitos individuais gerais e abstratos visa garantir neutralidade e objetividade ao processo político. Os direitos individuais universais são considerados mais democráticos, pois se aplicam a todos os cidadãos indistintamente. Mas a igualdade de direito não se traduz automaticamente em igualdade de fato, e os desequilíbrios de poder entre os cidadãos permanecem. Nessa perspectiva, desconsiderar as demandas por inclusão de grupos sociais não hegemônicos significa, em parte, transformar os direitos universais em tratamento privilegiado para os membros dos grupos hegemônicos. Para que os princípios de igualdade e justiça se efetivem, é necessário considerar igualmente as diferenças sociais existentes nas sociedades (SACCHET, 2012).

Nesse sentido, Araújo (1998) precisa que há no liberalismo um reconhecimento de diferenças. O liberalismo clássico tem como premissa a existência de diferenças econômicas e ideológicas, por exemplo. Trata-se, portanto, do reconhecimento e da inclusão de novas formas de diferença não contempladas na tradição liberal. Parte do desafio é como operar, tanto teórica como politicamente, a inclusão de coletivos políticos, como as mulheres, no interior dos modelos institucionais existentes.

No que se refere aos movimentos de mulheres, a conquista do direito ao voto foi o principal objetivo desde a metade do século XIX até as primeiras décadas do século

XX. Para além das questões de reconhecimento das mulheres como hábeis a participar da vida política e como possuidoras de visões e interesses próprios, havia a ideia de que o voto seria sua via de acesso aos espaços de tomada de decisão, que se tornariam mais permeáveis às demandas femininas (MIGUEL, 2014b). Naquele momento, “Os princípios do liberalismo não eram colocados em questão: o que se criticava era sua insuficiente aplicação prática e a exclusão de segmentos da sociedade, como mulheres, índios etc.” (MIGUEL, 2000, p. 92).

Contudo, de acordo com Miguel (2014b), a extensão do direito ao voto às mulheres não modificou o padrão de distribuição de poder político, que permaneceu concentrado em uma elite formada quase que exclusivamente por homens.

O feminismo critica o fato de a perspectiva liberal, sob um véu de neutralidade e universalismo, beneficiar determinados grupos em detrimento de outros. O Estado moderno e sua ordem político-jurídica são fundados nos princípios da separação entre esfera pública e privada e em valores masculinos. Nesse modelo de Estado, o objeto e os agentes da política encontram-se na esfera pública. A esfera privada, um dos espaços centrais de exploração e opressão das mulheres, permanece excluída da política (SACCHET, 2012)⁸.

Diante desse quadro, a estratégia feminista dividiu-se em duas. A primeira foi a de substituir o modelo universal de cidadania por um modelo particularista em que a solução para incluir politicamente as mulheres passa por afirmar as diferenças sexuais; a segunda, de aperfeiçoar o modelo atual ao propor condições para a paridade entre homens e mulheres nas esferas pública e privada, sem considerar universalismo e particularismo como categorias antagônicas (SACCHET, 2012).

Só a partir do fim do século XX a sub-representação feminina nas instâncias político-decisórias se tornou tópico relevante no debate. Até a década de 1970, o movimento priorizou as ações de base, em detrimento de ações situadas no terreno institucional do Estado. A partir de então, há uma revalorização das instâncias estatais e

⁸ Além da separação entre as esferas pública e privada e seu impacto sobre a participação política das mulheres, outro conceito chave no pensamento feminista é o de divisão sexual do trabalho: “A divisão sexual do trabalho é a forma de divisão do trabalho social decorrente das relações sociais entre os sexos; mais do que isso, é um fator prioritário para a sobrevivência da relação social entre os sexos. Essa forma é modulada histórica e socialmente. Tem como características a designação prioritária dos homens à esfera produtiva e das mulheres à esfera reprodutiva e, simultaneamente, a apropriação pelos homens das funções com maior valor social adicionado” (HIRATA; KERGOAT, 2007, p. 599). Ainda de acordo com estas autoras, a divisão sexual do trabalho possui dois princípios organizadores. O princípio da separação estabelece que existem trabalhos de homens e trabalhos de mulheres. O princípio hierárquico advoga que os trabalhos dos homens têm valor superior aos das mulheres.

uma aceitação das estruturas políticas vigentes. Com isso, as apostas utópicas de rompimento com a ordem institucional estabelecida se reduziram (MIGUEL, 2014b).

Deslocou-se o foco da contestação geral das estruturas vigentes para a formulação de estratégias de ampliação da participação institucional feminina, sendo as mulheres entendidas como coletivos configurados pelo pertencimento de gênero (ARAÚJO, 1998).

Hoje, para conciliar a demanda por inclusão feminina em espaços de tomada de decisão e os modelos de representação já estabelecidos, muitos países têm adotado ações afirmativas, sobretudo cotas eleitorais por sexo, como forma de superar a baixa presença feminina nas legislaturas (ARAÚJO, 1998; MIGUEL, 2000, SACCHET, 2012). Como anotou Miguel (2014b, p. 97), “Do ponto de vista da teoria política, as cotas implicam uma ruptura com um princípio basilar da ordem política liberal, ao indicar que um grupo (as mulheres) deve ter preservado seu direito de se fazer ouvir nos espaços de representação”.

Algumas das justificativas que têm sido mobilizadas para a implantação de cotas são o simbolismo associado ao aumento do número de mulheres na política, a necessidade de se fazer justiça e representar um grupo que constitui metade da população, a superioridade ética e moral das mulheres, associada à maternidade, que contribuiria para melhorar a política.

O argumento mais consistente, no entanto, advoga que as mulheres são portadoras de experiências de vida distintas das dos homens, sendo, portanto, mais aptas a representarem seus interesses e perspectivas. Em consequência, o aumento da participação das mulheres nos parlamentos contribuiria para tornar o processo político mais representativo dos diferentes interesses e perspectivas existentes na sociedade (SACCHET, 2012).

Entretanto, a adoção de cotas apresenta desafios teóricos e práticos (MIGUEL, 2014b). As cotas têm uma contradição intrínseca: no caso em tela, tornam o sexo um critério para ingressar no parlamento, ao mesmo tempo em que seu objetivo último é que o sexo não tenha relevância alguma para determinar se uma pessoa deveria ou não ser eleita.

As cotas podem gerar igualmente preconceito em relação a quem delas se beneficia. Um parlamentar eleito através das cotas pode ter sua legitimidade questionada, uma vez que, comparativamente aos demais, não dependeria somente do total de votos obtidos para se eleger.

Outra questão diz respeito à determinação de quais clivagens sociais serão beneficiárias da política de cotas.

Após delimitados os grupos beneficiários, surgem também questões de ordem prática. A inclusão de algumas clivagens, como, por exemplo, raça, demandariam esforços consideráveis no sentido de delimitar quem pertence ou não ao grupo e constantes recálculos da presença exigida no parlamento em função de sua proporção na sociedade.

Por fim, há o problema do essencialismo, a respeito do qual são feitas várias objeções. O essencialismo pressupõe que as mulheres possuem interesses idênticos apenas pelo fato de serem mulheres. Contudo, os indivíduos assumem várias posições de sujeito e, assim, podem apresentar interesses diversos e até mesmo contraditórios associados a essas posições.

Se, no início, as feministas aderiram de forma pouco crítica a um ideal convencional de feminilidade, associado ainda aos papéis tradicionais atribuídos às mulheres, na direção oposta estão as feministas pós-estruturalistas, que classificam as tentativas de fixar uma identidade de gênero como redutoras e repressivas (MIGUEL, 2014a).

Contudo, no limite, a negação completa da categoria ‘mulheres’ impossibilita o feminismo enquanto movimento político, pois esse deixa de se referir a um grupo social concreto.

Do ponto de vista teórico, uma contribuição importante foi a de Spivak (1985 *apud* MIGUEL, 2014a), que cunhou a expressão ‘essencialismo estratégico’, propondo o uso estratégico de categorias essencializadoras com o intuito de produzir a identificação necessária à mobilização política.

Apesar do risco de se passar de um essencialismo estratégico para um essencialismo acrítico, “(...) o essencialismo estratégico tem o mérito de vincular a reflexão feminista pós-estruturalista com o imperativo, próprio da ação política, da construção da unidade na diferença” (MIGUEL, 2014a, p. 84).

Contribuição adicional para construir a unidade na diferença é o conceito de perspectiva social. Para Young (1997 *apud* MIGUEL, 2000), o maior acesso das mulheres aos espaços deliberativos se justifica não porque possuem opiniões ou interesses compartilhados, mas porque partem de uma perspectiva social comum, vinculada a certos padrões de experiência de vida.

Todo esse debate revalorizou a representação descritiva. Diante do debate sobre exclusão política, a política de ideias e sua posição dominante estão sendo desafiadas por uma política alternativa, de presença (PHILLIPS, 2001).

A política de ideias prioriza o conteúdo da representação e enfatiza o compartilhamento de programas, opiniões e ideias entre representantes e representados. Não faz muita diferença quem representa, desde que haja congruência entre crenças políticas e ideais. Não é esperado dos representantes que possuam outras similaridades em relação aos representados. Assim, “(...) o papel dos políticos é levar uma mensagem” (p. 273).

A política de presença, por sua vez, preocupada com a representação adequada dos diferentes grupos sociais, prioriza a questão ‘quem deve representar’, pois, quando se trata de representar as experiências que constituem os grupos, aparece a necessidade de presença física dos grupos excluídos nos espaços representativos.

O desafio, para Phillips, é como conciliar ambas, que são necessárias à política.

(...) embora a política de ideias seja um veículo inadequado para tratar da exclusão política, há pouco que se possa ganhar simplesmente pendendo para uma política de presença. Tomadas isoladamente, as fraquezas de uma são tão dramáticas quanto as falhas da outra. A maior parte dos problemas, de fato, surge quando as duas são colocadas como opostos mutuamente excludentes: quando ideias são tratadas como totalmente separadas das pessoas que as conduzem; ou quando a atenção é centrada nas pessoas, sem que se considerem suas políticas e ideias. É na relação entre ideias e presença que nós podemos depositar nossas melhores esperanças de encontrar um sistema justo de representação, não em uma oposição falsa entre uma e outra (PHILLIPS, 2001, p. 289).

Na próxima seção argumenta-se que a representatividade de grupos sociais desprivilegiados é uma questão relevante tanto para o perfil do parlamento quanto para o perfil da burocracia.

1.3 Representação política e a controvérsia política *versus* burocracia

Um dos motivos pelos quais o conceito de representação política permanece impreciso é o fato de que as teorias sobre representação política frequentemente se aplicam apenas a determinados tipos de atores políticos, atuando em contextos

específicos. É o caso das teorias democráticas, que frequentemente concebem os representantes como representantes formais, detentores de cargos eletivos. Assim, uma vez que a forma como indivíduos representam um distrito eleitoral é tratada de maneira distinta da forma como, por exemplo, movimentos sociais, órgãos judiciais ou organizações informais representam, perde-se de vista o que há de comum e como as formas de representação política se relacionam (DOVI, 2017).

A burocracia, apesar de ser hoje considerada como um relevante ator político, não é usualmente considerada no debate sobre representação política.

Parece haver ainda a persistência da visão que dicotomiza as esferas administrativa e política, que é tributária da obra de Woodrow Wilson, ‘*The Study of Administration*’, do fim do século XIX. De acordo com Wilson, enquanto à esfera política caberia o estabelecimento das prioridades que norteiam a ação governamental, à esfera administrativa competiria a implementação das políticas em conformidade com as diretrizes estabelecidas em nível político (LOUREIRO *et al.*, 2010).

Contudo, não se tratariam apenas de diferentes etapas no processo de produção de políticas públicas, mas de atividades de naturezas distintas. A atividade administrativa, à qual foi atribuída *status* de neutralidade, ficaria reduzida à dimensão técnica, à identificação de soluções ou respostas ‘corretas’ para os problemas definidos na esfera política (OLIVA, 2006, *apud* LOUREIRO *et al.*, 2010).

Posteriormente, Weber atribui à burocracia e à sua seleção por meio de critérios públicos, impessoais e meritocráticos, o papel de evitar que o Estado fosse ocupado de modo patrimonialista. Aos burocratas caberia também racionalizar a administração pública, tornando-a um meio de implementar as políticas com superioridade tecnicamente incomparável aos demais modos de administração não-burocráticos.

Se Wilson pressupõe uma complementaridade harmônica entre a ação de políticos e burocratas, em Weber essa relação é percebida como marcada por tensões. A mais importante dessas tensões seria o controle das decisões burocráticas pelos políticos e, em última instância, pelos cidadãos, uma vez que os burocratas são agentes dotados de grande autonomia (LOUREIRO *et al.*, 2010).

Para Wilson o controle sobre a burocracia poderia ser realizado tanto *ex ante*, de forma técnica, por meio da seleção meritocrática e do desenvolvimento da ciência da administração, quanto *ex post*, através das eleições, momento no qual seria possível aos cidadãos referendar ou não as ações governamentais, trazendo consequências indiretas à forma como a burocracia implementaria as políticas.

Weber, apesar de concordar com as formas de controle propostas por Wilson, defendeu a criação igualmente de controles parlamentares sobre a burocracia, a serem realizados durante o mandato, por entender que não existe comportamento burocrático completamente neutro e que este pode se autonomizar frente às definições políticas.

Todavia, ainda segundo Loureiro *et al.* (2010), Weber não deixou resposta para a questão de como controlar os aspectos técnicos da burocracia, baseados em conhecimento especializado, acerca dos quais a maioria dos políticos dispõe de pouca ou nenhuma informação. A esse respeito, o sociólogo alemão aventou a possibilidade de realizar competições interburocráticas, no entanto, não desenvolveu suficientemente a ideia. De acordo com Abrucio (2006 *apud* LOUREIRO *et al.*, 2010), teóricos da nova gestão pública recuperaram essa ideia e propuseram soluções como o pluralismo institucional na provisão de serviços públicos e as formas de competição administrada.

Aberbach, Rockman e Putnam (1981 *apud* LOUREIRO *et al.*, 2010) argumentaram, há quase 40 anos, que nas democracias ocidentais contemporâneas pode-se observar o fenômeno de burocratização da política e politização da burocracia, o que significa que prevalecem formas híbridas de relacionamento entre políticos e burocratas. Os políticos têm procurado cada vez mais fundamentar tecnicamente suas decisões e os burocratas, reforçar seu papel na tomada de decisão política.

A politização da administração pública ocorre ao menos de três formas: quando o servidor público participa das decisões políticas sobre as *policies*; quando os partidos exercem controle e influência sobre a conduta e as decisões dos burocratas, usualmente controlando posições de poder em cargos de direção; e quando os servidores públicos, no exercício de sua função, atuam sob a influência de suas convicções políticas e ideológicas específicas (ROUBAN, 2010).

Nesta dissertação, as óticas mais utilizadas serão a primeira e a terceira⁹.

A primeira concepção enfatiza que os políticos não são os atores exclusivos da tomada de decisão, uma vez que os burocratas também exercem poder e autoridade e, por isso, influenciam o curso das ações na administração. A politização é vista, dessa maneira, como o resultado de um equilíbrio entre o controle político sobre a administração pública e o envolvimento dos servidores públicos na definição e implementação de políticas públicas (ROUBAN, 2010).

⁹ A segunda ótica será abordada brevemente no Capítulo 4 ao tratarmos das lógicas de nomeação para os cargos de Direção e Assessoramento Superiores (DAS).

Contribui para esse imbricamento a dificuldade prática em diferenciar os estágios de formulação e implementação das políticas, “principalmente porque as democracias ocidentais têm gerado políticas públicas complexas cujo efeito normativo tem mais que ver com medidas de implementação que com as decisões tomadas originalmente por legisladores ou pelo ramo executivo” (ROUBAN, 2010, p. 338).

Portanto, verifica-se que os servidores públicos de todos os escalões participam de alguma maneira das decisões sobre políticas públicas, seja moldando os objetivos e as diretrizes mais amplas dos programas, seja influenciando, no dia a dia, a operacionalização e implementação desses mesmos programas.

A terceira acepção de politização é igualmente relevante porque não é possível dissociar completamente o indivíduo e seu comportamento enquanto burocrata de suas convicções, inclusive políticas. O perfil dos burocratas exerce influência significativa sobre o curso das políticas públicas.

A literatura apontou algumas formas de tentar reconciliar ou diminuir as tensões entre governo burocrático e valores democráticos, entre as quais a supervisão legislativa e o controle executivo; a revisão judicial das decisões administrativas; a criação de métodos para aumentar o acesso público ao processo de tomada de decisão da burocracia; a promoção de uma ética administrativa. Todavia, apesar de serem abordagens importantes e necessárias, podem ser insuficientes, já que um grau considerável de discricionariedade permanece ainda assim nas mãos da burocracia (SELDEN, 1997).

Outra resposta é fornecida, então, pelos teóricos da burocracia representativa, que advogam que:

(...) it is not the power of public bureaucracies per se, but their unrepresentative power, that constitutes the greatest threat to democratic government. If this power cannot be constrained by legislators and political executives, it can nevertheless be made to operate democratically by making it representative of the public (KRISLOV; ROSEMBLOOM, 1981, p. 22, *apud* SELDEN, 1997, p. 35).

Essa literatura sugere que a burocracia deve ser responsiva diretamente ao público e, para tanto, a composição da burocracia precisa refletir os interesses, opiniões, necessidades e valores de seu público-alvo. Uma burocracia que refletisse de tal maneira

os diferentes grupos da sociedade conquistaria autoridade legítima na tomada de decisão sobre políticas públicas¹⁰ (SELDEN, 1997).

No próximo capítulo a Teoria da Burocracia Representativa será abordada de forma mais detalhada.

¹⁰ Autores da teoria da burocracia representativa, a exemplo de Meier *et al.* (1999), defendem que uma burocracia que reflita os interesses dos diferentes grupos sociais não é desejável apenas do ponto de vista da legitimidade e da responsividade, mas também da eficácia. A partir de dados coletados, nos Estados Unidos, em 350 distritos escolares pelo período de seis anos, a pesquisa demonstra que tanto os estudantes pertencentes a minorias étnico-raciais quanto os não pertencentes se beneficiaram da existência de mais professores representantes de minorias. Surge então uma nova hipótese de pesquisa, qual seja a de que burocracias representativas são mais eficazes do que as não representativas (MEIER *et al.*, 1999).

2 A Teoria da Burocracia Representativa

2.1 O surgimento da Teoria da Burocracia Representativa

Em seu estudo sobre a burocracia pública britânica, Kingsley (2003 [1944]) cunhou o termo ‘burocracia representativa’ para ressaltar a articulação entre a experiência educacional prévia e as chances de ingressar na burocracia daquele país. Porque não há igualdade de oportunidades no sistema educacional, em função do desigual *status* econômico dos indivíduos, tampouco há igualdade de oportunidades de ingresso no setor público, o qual seria segmentado em classes. Essas classes seriam verdadeiras castas, refletindo a hierarquia econômica e social prevalente na sociedade.

A ‘classe administrativa’, pequena classe do topo da hierarquia do serviço público britânico, seria constituída por membros de um estrato social também pequeno e identificado com a classe dominante. A experiência educacional prévia dos membros dessa classe em muito se assemelharia à educação dos *english gentlemen*, egressos de escolas públicas e universidades tradicionais (KINGSLEY, 2003 [1944]).

A origem de classe – alta e média – da burocracia pública britânica exerceria impacto na mentalidade e na orientação da administração pública. Para a burocracia ser democrática, argumenta Kingsley (2003 [1944]), é necessário representar os interesses dos grupos a quem ela serve. A burocracia representativa é superior não só por ser mais democrática, mas pelos benefícios para o Estado em termos de ‘discernimento e sabedoria’, advindos da conjugação dos diferentes conjuntos de experiências presentes na sociedade.

Importante marco no desenvolvimento da teoria da burocracia representativa deu-se em 1968, quando Mosher diferenciou conceitualmente a representação passiva da representação ativa da burocracia. A representação passiva ocorre quando as características de origem socioeconômica dos burocratas espelham as características presentes na sociedade. A representação ativa ocorre quando o burocrata persegue os interesses daqueles a quem ele presumivelmente representa, seja a população como um todo ou apenas um segmento (MOSHER, 2003 [1968])¹¹.

¹¹ É possível notar uma semelhança acentuada entre os conceitos de ‘representação passiva’ e ‘representação ativa’ com os conceitos de ‘representação descritiva’ e ‘representação substantiva’ de Pitkin (1967). Na linguagem de Pitkin (1967), a ‘representação passiva’ e a ‘representação descritiva’ seriam formas de representação por *‘standing for’*, não sendo avaliado nesses casos o conteúdo da ação dos representantes, mas somente sua semelhança em relação aos representados. A ‘representação ativa’ e a ‘representação substantiva’ seriam formas de representação por *‘acting for’*, em que os representantes

Todavia, não necessariamente um burocrata com determinada origem socioeconômica irá agir de forma a representar os interesses de cidadãos possuidores de características semelhantes. Pouco se sabe acerca da relação entre características de origem de um burocrata e sua socialização prévia e seu comportamento após o ingresso no setor público (MOSHER, 2003 [1968]).

Há muitos fatores que podem reorientar supostas ações decorrentes do processo de socialização primária do burocrata: o tempo de ingresso e a extensão do processo de socialização dentro da organização pública, a natureza da posição ocupada pelo burocrata, a extensão e o conteúdo da educação preparatória para o exercício do cargo, a força das associações de que o burocrata faz parte para além do serviço público em geral e da sua organização em particular (MOSHER, 2003 [1968]).

De todo modo, se a representação passiva por si só não garante decisões democráticas, ainda assim se alinha com uma desejável igualdade de oportunidade de acesso e progressão profissional no setor público (MOSHER, 2003 [1968]).

Para Krislov, “*The notion of representative bureaucracy is that broad social groups should have spokesmen and officeholders in administrative as well as in political positions*” (2003 [1974], p. 23). A representatividade da burocracia se justificaria pela necessidade de validação externa presente no setor público. E o apoio social para as ações e políticas públicas pode ser conquistado por meio da garantia de que amplos segmentos da sociedade estejam representados dentro do governo. Além de ampliar direitos e oportunidades e estimular a mobilidade social ascendente, a representação confere à ação governamental mais legitimidade e potencializa a obtenção de melhores resultados.

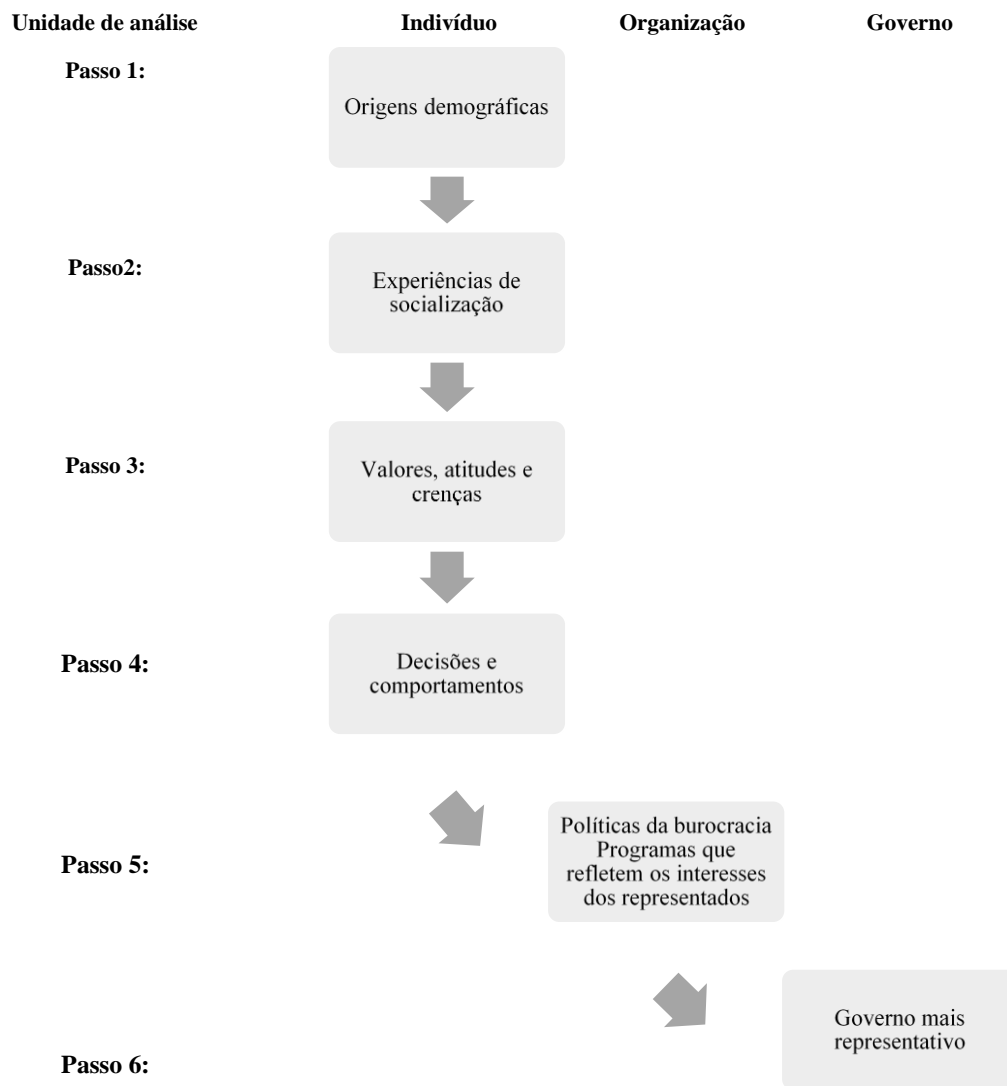
Krislov (2003 [1974]) aponta justificativas adicionais para que se estabeleça uma burocracia representativa: aumentar a representatividade de minorias dentro do governo, tendo em vista os desequilíbrios presentes nos poderes legislativo e judiciário; servir de exemplo para os empregadores do setor privado, estimulando também neste maior diversidade; incentivar a responsividade administrativa em um contexto de aumento da dominância burocrática na produção de políticas públicas.

Meier (1993 *apud* SELDEN, 1997) apresentou de forma clara a conexão que há entre os dois tipos de representação burocrática (Figura 2). A representação passiva é

perseguem, com sua ação, os interesses dos representados. A representação substantiva de Pitkin (1967) não pressupõe, contudo, a existência prévia da representação descritiva. Na teoria da burocracia representativa, apesar de trabalhos, como o de Selden (1997), terem evidenciado a possibilidade de que burocratas de grupos não-minoritários adotem um papel de representantes de minorias, a ‘representação ativa’ é investigada sobretudo como uma decorrência da ‘representação passiva’.

importante na medida em que variações nas características de origem sociodemográfica dos indivíduos remetem a diferentes experiências de socialização. Crenças e valores dos indivíduos, por sua vez, são moldados por essas experiências de socialização primária. Os indivíduos se apoiam nesses valores, ao menos em parte, para tomar decisões. Consequentemente, burocratas com diferentes sistemas de crenças tendem a se comportar de maneira diferente.

Figura 2 - Modelo Clássico da Burocracia Representativa

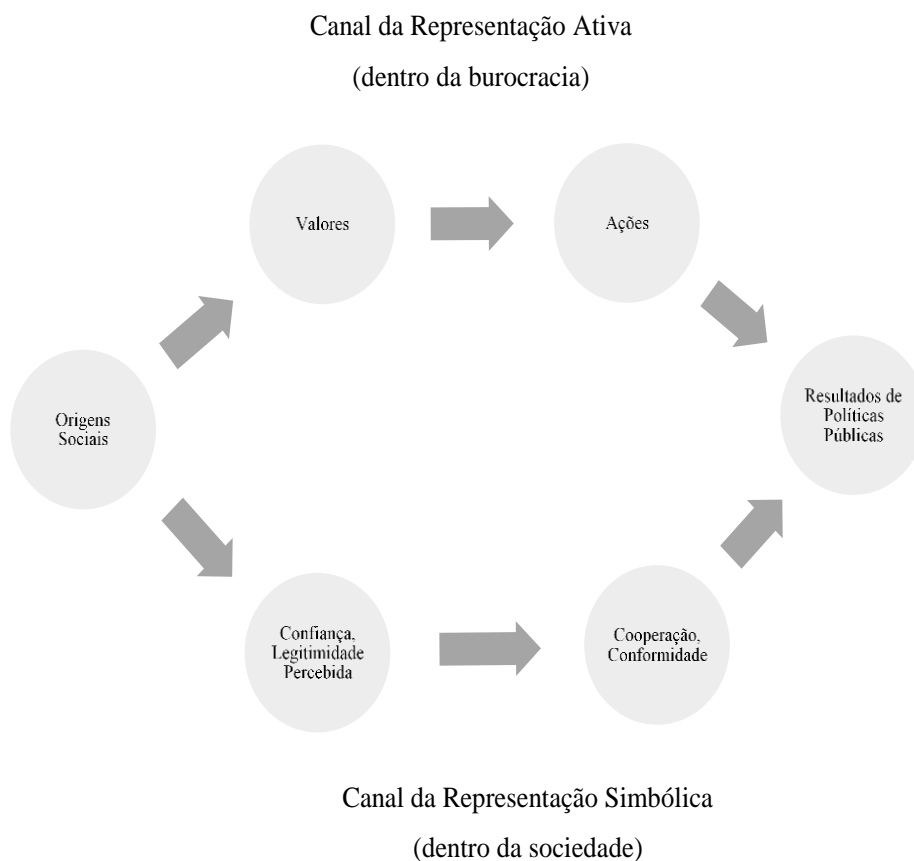


Fonte: Selden (1997, p. 37). Tradução livre.

Riccucci e Van Ryzin (2016) propuseram, posteriormente, uma ampliação do modelo, em que a representação passiva tem potencial para se traduzir tanto em representação ativa no interior da burocracia quanto em representação simbólica no

interior da sociedade, ambos os tipos de representação favorecendo melhores resultados de políticas públicas (Figura 3).

Figura 3- Modelo Estendido de Dois Canais



Fonte: Riccucci e Van Ryzin (2016, p. 25). Tradução livre.

A inserção do canal da representação simbólica decorre de evidências oriundas de estudos mais recentes, como o de Meier e Nicholson-Crotty (2006), apresentado adiante, em que a mera existência de representação passiva da burocracia trouxe benefícios para os cidadãos, ainda que nenhuma ação tenha sido tomada pelos burocratas com esse intuito.

As origens sociais dos burocratas são capazes de produzir um senso de confiança e legitimidade nos cidadãos que compartilham as mesmas origens, resultando em maior disposição dos cidadãos para cooperar e coproduzir com o governo. Dessa maneira, são produzidos resultados de políticas públicas mais efetivos, ainda que na ausência da representação ativa por parte dos burocratas (RICCUCCI; VAN RYZIN, 2016).

Na próxima seção serão apresentadas algumas das análises empíricas sobre a burocracia representativa.

2.2 Estudos empíricos realizados à luz da Teoria da Burocracia Representativa

As análises empíricas sobre burocracia representativa se dividem em três subgrupos. O primeiro diz respeito ao grau com que uma burocracia específica é representativa de uma população mais abrangente em termos de variáveis sociodemográficas diversas e que fatores fazem as burocracias mais ou menos representativas. O segundo aspecto refere-se à extensão pela qual as atitudes politicamente relevantes dos burocratas são representativas de uma clientela ou população. O terceiro, mais recente, trata das ligações entre a representatividade de uma burocracia e os resultados das políticas públicas (THIELEMANN; STEWART JR., 1996; SELDEN, 1997)¹².

Os achados mais consistentes estão no terceiro subgrupo, uma vez que diferentes pesquisas conseguiram demonstrar a existência de ligação entre representação passiva e ativa da burocracia (SELDEN, 1998). A principal questão, portanto, não é mais demonstrar a existência da ligação entre representação passiva e ativa da burocracia, mas especificar as condições sob as quais essa ligação se verifica (KEISER *et al.*, 2002).

Serão apresentadas primeiramente algumas pesquisas que evidenciaram a existência da representação ativa de mulheres e os resultados dessa ação em termos de políticas públicas. Serão trazidos também estudos sobre burocracia representativa no contexto brasileiro.

Em sequência serão discutidos alguns trabalhos sobre a representação passiva de mulheres na burocracia e seus determinantes, pois dialogam mais explicitamente com os dados empíricos e os objetivos da presente pesquisa.

2.2.1 Estudos sobre a representação ativa da burocracia: uma justificativa para a ampliação do número de mulheres nas burocracias

Embora a representação ativa de minorias, sobretudo raciais, já tivesse sido identificada em diferentes burocracias desde a década de 1990, a representação ativa de mulheres só foi evidenciada a partir da pesquisa de Keiser *et al.* (2002). Eles exploraram

¹² Apesar de alguns teóricos se referirem apenas à representação passiva e ativa, autores como Selden (1997), por sua vez, defendem que a teoria da burocracia representativa possui três componentes básicos: a representação passiva, ou a medida em que a composição demográfica da burocracia se assemelha à da sociedade; o potencial para a representação ativa, ou a relação entre as características demográficas dos burocratas e suas atitudes; e a representação ativa, ou as ações e decisões dos burocratas tendo em vista os interesses de grupos específicos e a possível repercussão desse comportamento nos resultados das políticas públicas. Os subgrupos de estudos empíricos mencionados se referem, cada qual, a um desses componentes.

como o incremento na presença de professoras de matemática afeta o desempenho escolar das alunas e suas aspirações educacionais futuras na rede pública de ensino dos EUA.

As análises precedentes não encontraram ligação entre a representação passiva e a representação ativa de gênero por ignorar fatores que fornecem o contexto da atuação burocrática. Visando suprir essa lacuna, Keiser *et al.* (2002) incorporaram à sua análise elementos da teoria política feminista e da teoria neoinstitucional.

Da teoria feminista, incorporaram o debate sobre identidade de gênero, por ser necessário elucidar em que situações as burocratas têm maior probabilidade de se identificar como mulheres, em vez de funcionárias públicas ou mesmo outros papéis¹³.

Da teoria neoinstitucionalista incorporaram a relevância do desenho institucional sobre as escolhas individuais, ao delimitar o propósito, o escopo e a discricionariedade dos burocratas para empreenderem suas atividades.

Segundo Keiser *et al.* (2002), as duas condições propostas por Meier (1993) para que a representação ativa ocorra são necessárias, mas não suficientes. São elas: os burocratas devem possuir discricionariedade; e a área de política pública em que ocorre o exercício dessa discricionariedade deve ser relevante para o grupo que os burocratas representam.

Para que uma temática de política pública se torne uma questão de gênero é necessário igualmente que a política beneficie diretamente as mulheres como classe¹⁴, que o gênero do burocrata mude a relação entre o burocrata e o cliente ou que o processo político defina a temática como uma questão de gênero (KEISER *et al.*, 2002).

Outros fatores institucionais e de contexto intervêm em maior ou menor medida, a depender da organização (KEISER *et al.*, 2002). A missão das diferentes burocracias pode facilitar a ocorrência da representação ativa de gênero quando enfoca de alguma forma a assistência às mulheres.

A hierarquia afeta a representação burocrática em dois sentidos. Por um lado, despersonaliza as relações e torna os burocratas menos propensos a se identificar com

¹³ Keiser *et al.* (2002) utilizam o termo ‘identidade’, mesmo demonstrando ter conhecimento da controvérsia em torno da existência de uma suposta identidade de gênero dentro da teoria política feminista. O termo é empregado igualmente em outros estudos, de outros autores, e em alguns casos, como o de Keiser *et al.* (2002), é utilizado como equivalente para ‘papel’ (*role*).

¹⁴ Acerca do que une as mulheres enquanto classe, Keiser *et al.* (2002) afirmam: “*The most straightforward way to identify a women’s issue is to determine whether the policy directly benefits women as a group as distinct from men. Policies such as equal pay and funding for women’s health directly benefit women as a class. As such, they provide bureaucrats an opportunity to play a representative role by distributing benefits to women or by increasing overall benefits*” (p. 556).

grupos externos à organização. Em organizações hierárquicas e centralizadas é mais difícil que ocorra a transformação da representação passiva em ativa.

Por outro, os burocratas que se encontram no topo da hierarquia detêm maior poder e controle, o que torna possível às mulheres ocupantes de cargos de alto escalão criar um ambiente organizacional mais favorável à representação burocrática.

A ‘massa crítica’ também é fator interveniente. Presume-se que a existência na organização de um número mínimo de burocratas possuidores da característica sociodemográfica em estudo pode ser necessária para a existência da representação ativa¹⁵.

Por fim, há a profissionalização. As burocracias, ao incorporarem certos tipos de categorias profissionais em seus quadros, incorporam também os valores subjacentes a essas profissões. Dada essa possibilidade de incorporar valores externos, Keiser *et al.* (2002) sugerem que um maior nível de profissionalização da burocracia facilita a ocorrência da representação ativa.

O estudo dos autores conclui, para o caso da educação pública norte-americana, que um aumento no número de professoras de matemática e de professoras em geral se traduz em benefícios educacionais para as alunas. Os resultados da pesquisa corroboram igualmente que os fatores institucionais analisados, hierarquia e estratificação, ajudaram a transformar a representação passiva em ativa¹⁶. Nas escolas com estrutura menos hierárquica e com maior número de supervisoras, a quantidade de professoras esteve positivamente relacionada com um melhor desempenho escolar das alunas.

Dessa forma,

For those seeking to increase active representation on the basis of gender, attention must be paid to not only increasing overall passive representation but also the structure of the organization and the representation at upper levels of the organization. Institutional barriers that create glass ceilings for women have policy consequences that go beyond the lack of opportunity for individual women (KEISER et al., 2002, p. 563).

¹⁵ Kanter (1977, *apud* KEISER *et. al.*, 2002) sugere que a massa crítica é atingida em 15%. Outros estudos, no entanto, a exemplo de Dahlerup (1988), sugerem 30%.

¹⁶ Os outros fatores não foram incluídos na análise uma vez que, ou se mostraram constantes através das escolas analisadas – profissionalização e socialização/missão –, ou operavam acima dos níveis mínimos – massa crítica.

Outros dois estudos pioneiros, de Wilkins e Keiser (2004) e de Meier e Nicholson-Crotty (2006), demonstraram a correlação positiva entre a representação passiva e a representação ativa da burocracia para mulheres.

O trabalho de Wilkins e Keiser (2004, p. 89-90) realizou análise empírica dessa ligação por meio do estudo da burocracia do programa estadunidense de apoio à criança (*child-support enforcement program*), um programa federal que:

(...) requires state governments to locate absent parents, establish paternity, establish child support obligations, enforce support obligations, and collect child support payments for all recipients of Temporary Aid to Needy Families (TANF) and for any citizen who requests service.

A temática do apoio à criança pode ser definida como uma questão de gênero, onde o sexo do burocrata se torna uma identidade saliente. Este programa seria um caso particularmente interessante para testar a ligação entre representação passiva e ativa, uma vez que a burocracia do programa desempenha as mesmas tarefas tendo em vista dois públicos diferentes: as famílias beneficiárias do TANF e as famílias não beneficiárias.

Apenas as famílias que não recebem o TANF se beneficiam financeiramente do que é coletado pelo programa de apoio à criança, pois o que é coletado em favor das que recebem o TANF fica retido pelo estado para recuperar custos. Assim, a lógica de atuação da burocracia do programa de apoio à criança é diferente a depender do público: melhorar a condição econômica de mulheres e crianças ou ajudar os governos federal e estadual a recuperar gastos realizados através do programa TANF (WILKINS; KEISER, 2004).

O estudo comprova que um número maior de supervisoras leva a um aumento significativo das arrecadações em favor das famílias que não recebem o TANF. Para o caso das famílias beneficiárias do TANF, a execução das ações de apoio à criança está correlacionada a fatores ligados às tarefas administrativas, como o número e a dificuldade dos casos.

Meier e Nicholson-Crotty (2006) testaram a relação entre a quantidade de policiais mulheres e o número de queixas e prisões por agressão sexual. Porque possuem um nível significativo de discricionariedade, os policiais detêm capacidade para influenciar tanto quantitativa quanto qualitativamente os resultados das políticas públicas que implementam.

O estudo verifica que há uma correlação positiva entre a porcentagem de policiais mulheres e o número de queixas e prisões por agressão sexual. Mas a correlação não se explica somente por meio da tradução da representação passiva em representação

ativa de gênero, em que as policiais mulheres atuavam deliberadamente em favor das vítimas de agressão sexual. A maior presença de policiais mulheres, ou seja, a representação passiva, influencia os resultados das ações contra a agressão sexual de outras maneiras, como o encorajamento das mulheres vítimas em solicitar os serviços policiais e a influência que as policiais exercem sobre o comportamento de seus colegas de trabalho homens.

A contribuição teórica desse estudo foi indicar a importância da representação passiva e outras formas de ligação entre representação passiva e representação ativa da burocracia. A representação passiva afeta as ações de outros burocratas e dos clientes, e amplia a representatividade dos resultados de uma política ainda que o representante não haja conscientemente em favor do representado. “(...) *Women police officers, therefore, may improve the representation of women in the policy process just by being women*” (MEIER; NICHOLSON-CROTTY, 2006, p. 852).

Apesar da produção sobre o tema se concentrar nos Estados Unidos, estudos mais recentes analisaram casos de outros países.

Park (2012) analisou a presença de mulheres na burocracia federal da Coreia do Sul (1978-2008) e seu impacto sobre o desempenho governamental. Ela testou três hipóteses.

A primeira é que o aumento de mulheres na burocracia alavanca a promoção de políticas públicas *women-friendly* e *family-oriented* e influencia a cobertura midiática sobre ‘temas femininos’.

A segunda hipótese é que uma burocracia pública com níveis mais altos de representação feminina produz impacto positivo nos gastos do governo com o bem-estar social, considerado um domínio de políticas públicas ‘feminino’ e ‘racializado’.

A terceira hipótese sustenta que o aumento da representatividade das mulheres na burocracia afeta positivamente o sucesso legislativo do poder executivo em seus projetos de lei submetidos à Assembleia Nacional. Parte-se do pressuposto que as mulheres têm tanto sucesso quanto os homens na aprovação de projetos de lei e que as mulheres têm mais probabilidade de propor projetos relacionados aos ‘temas femininos’. Dessa forma, um aumento na quantidade de mulheres burocratas ocasionaria um aumento do número de projetos de lei, oriundos do executivo, aprovados.

Os modelos e testes econométricos apontaram que a representação passiva de gênero no executivo afeta a cobertura da mídia em relação aos ‘temas femininos’, sobretudo à medida que aumenta o nível da burocrata. Contudo, a proporção de mulheres

na Assembleia Nacional teve impacto maior sobre a cobertura midiática, indicando que talvez a representação de gênero no legislativo seja mais crucial que a representação de gênero na burocracia para despertar o interesse da mídia pelos ‘temas femininos’, o que pode se dar em razão da maior visibilidade das legisladoras.

A proporção de mulheres na burocracia como um todo mostrou efeito positivo e significativo estatisticamente no que se refere à proporção do orçamento da seguridade social em relação ao PIB. As variáveis de cunho econômico (taxa de desemprego e taxa de atividade econômica das mulheres) e a proporção de mulheres na composição da Assembleia Nacional também apresentaram efeito significativo. O que, segundo Park (2012), não é de surpreender, dada a significância do ambiente econômico em relação ao orçamento anual e dado que esse orçamento é aprovado pela Assembleia Nacional legislativa.

A proporção de mulheres acima do nível 5¹⁷ apresentou impacto sobre o número de projetos de lei submetidos pelo executivo e aprovados pelo legislativo¹⁸. Segundo Park (2012), apesar de a proporção de mulheres na burocracia como um todo e a proporção de mulheres na burocracia de alto escalão não terem atingido significância estatística, esse achado é interessante porque são os burocratas do nível 5 que elaboram e submetem os projetos à Assembleia e esse segmento da burocracia cresceu significativamente desde o ano 2000.

Ademais, chama atenção o fato de que a variável relativa à proporção de membros da Assembleia Nacional pertencentes ao mesmo partido do presidente não obteve significância, a não ser em relação ao interesse da mídia sobre os ‘temas femininos’. Complementarmente, nenhuma das duas variáveis relativas à composição da Assembleia Nacional (proporção de mulheres na Assembleia Nacional e proporção de membros da Assembleia Nacional pertencentes ao mesmo partido do presidente) apresentou efeito significativo sobre a capacidade do executivo em obter aprovação de seus projetos de lei¹⁹.

¹⁷ A burocracia sul-coreana é composta por 9 níveis. O nível 5 é o nível de entrada para as posições de alto escalão e só é atingido mediante aprovação em exame competitivo aberto. Os burocratas de alto escalão são aqueles acima do nível 3 e incluem tanto altos burocratas de carreira quanto indicados políticos, como ministros e vice-ministros (PARK, 2012).

¹⁸ Segundo Meier e Funk (2016), a relevância do trabalho de Park (2012) está não somente em demonstrar a influência da representação burocrática de gênero no desempenho do executivo, mas em mostrar igualmente a influência das mulheres burocratas nas decisões sobre políticas públicas tomadas por outras instituições.

¹⁹ De acordo com a autora, isso pode ser explicado, em parte, pela estreita relação entre executivo e legislativo desde a redemocratização do país em 1987 e pelo fato de que os projetos encaminhados pelo

Desse modo, o trabalho de Park (2012) encontra evidências de que a representação feminina importa para o desempenho governamental. Igualmente interessante foi o fato de que a quantidade de mulheres no legislativo também apresentou significância estatística, indicando a importância das lideranças políticas femininas.

Andrews *et al.* (2014), por sua vez, se ocuparam do estudo da representatividade da burocracia em termos de gênero e minorias étnicas e seu possível efeito sobre o desempenho dos bombeiros no Reino Unido.

As corporações de bombeiros são organizações disciplinadas e hierárquicas, mas a discricionariedade dos bombeiros varia de acordo com a tarefa. Do ponto de vista do combate a incêndios, as tarefas devem ser realizadas de acordo com procedimentos operacionais padronizados, com mínima discricionariedade. Nesse caso, os benefícios de uma burocracia representativa seriam menos evidentes.

Contudo, a prevenção de incêndios e outros serviços menos típicos são coproduzidos com a comunidade e a margem para discricionariedade aumenta. Neste contexto, a necessidade de interagir e se comunicar com diversos tipos de pessoas torna desejável uma burocracia representativa. No entanto, as organizações de bombeiros têm sido descritas pela literatura como forças de trabalho homogêneas, masculinas e brancas, possuidoras de forte cultura organizacional.

A pesquisa foi desenvolvida com base na análise do impacto do aumento da representação passiva de mulheres e minorias étnicas, tanto na burocracia de nível de rua quanto nos escalões mais altos, no desempenho das corporações. Foram testados três modelos, cujas variáveis dependentes foram: o número de mortes acidentais por fogo a cada 100.000 habitantes, a avaliação do governo central com relação aos serviços prestados pelos bombeiros localmente e o número de serviços especiais prestados à comunidade a cada 1.000 habitantes.

Os resultados da pesquisa apontaram que maior presença de mulheres e minorias étnicas dentre os bombeiros se associa a melhores serviços especiais prestados à comunidade. Como exposto anteriormente, é no âmbito da prestação desses serviços que os bombeiros possuem ampla discricionariedade e maior possibilidade de coprodução com a comunidade. Andrews *et al.* (2014) sugerem, portanto, que os clientes, em face de

executivo, elaborados a partir da *expertise* dos burocratas, são mais refinados e bem organizados, dando pouca margem para rejeição pela Assembleia.

uma burocracia representativa, têm maiores chances de confiar nas organizações públicas e se engajar na coprodução de serviços.

Contudo, o aumento da representação passiva de mulheres e minorias étnicas teve efeito positivo no desempenho organizacional ao se considerar a atuação da burocracia de nível de rua. O mesmo efeito não foi encontrado para o alto escalão.

2.2.1.1 Estudos sobre a representação ativa da burocracia no contexto brasileiro

São poucos os estudos sobre burocracia representativa no contexto brasileiro e seus resultados são heterogêneos.

Ferreira (2015) buscou entender o tipo de representação existente na burocracia técnica do nível federal tendo em vista a promoção da igualdade racial para a população negra. Para tanto, foi aplicado um *survey* e foram realizadas entrevistas com servidores de algumas das carreiras típicas de Estado²⁰, escolhidas em face da sua atuação pronunciada na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas federais.

O modelo de análise empregado lança mão de três classes de variáveis independentes – características pessoais (sexo, cor/raça, nível socioeconômico, idade), socialização organizacional (tempo de exercício na carreira, experiência em gestão) e percepção da função do Estado – as quais, de acordo com os pressupostos da teoria da burocracia representativa, são fatores que influenciam as decisões tomadas pelos burocratas.

Seu estudo conclui que as carreiras analisadas não possuem nem representação passiva nem ativa da população negra. Com relação a representação passiva, os resultados indicaram que a população negra se encontra mais sub-representada nas carreiras analisadas do que se levarmos em conta o universo de servidores do Poder Executivo das Administrações Direta e Indireta. Tal fato aponta para um decréscimo da presença dessa população dentre os postos de melhor remuneração do governo federal.

Em termos de representação ativa, a análise dos dados quantitativos apontou a inexistência de efeito das variáveis ‘características demográficas’ e ‘socialização organizacional (tempo de exercício na carreira)’ sobre a percepção (concorda, discorda ou tem postura neutra) dos servidores acerca das políticas de promoção da igualdade

²⁰ Advogado da União, Analista de Planejamento e Orçamento, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Procurador Federal e Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea.

racial para negros. Tal resultado contradiz, ao menos em parte, outros estudos, conduzidos sobretudo no contexto norte-americano, que encontraram evidências dessa relação.

As variáveis independentes que apresentaram algum nível de relação com a variável dependente, ‘apoio a políticas de promoção da igualdade racial para negros’, foram ‘experiência em gestão’ e ‘função do Estado’.

No que se refere a experiência em gestão, ocupar ou ter ocupado cargo de direção na administração pública confere maior apoio às políticas voltadas a população negra.

O que nos leva a especular se exercer funções de natureza que exigem liderança, gestão de pessoas, articulação política e decisão de nível de alta complexidade proporcionaria um outro tipo de socialização a ponto de terem levado os nossos respondentes a concordarem com as políticas propostas para a população negra (FERREIRA, 2015, p. 715).

Em relação à percepção sobre o papel do Estado, os respondentes que apresentaram posição favorável à promoção de políticas específicas para a população negra foram aqueles que majoritariamente manifestaram percepção de que o Estado é responsável por promover igualdade socioeconômica, resolver a questão da pobreza e atender as demandas vindas dos cidadãos.

Os que manifestaram tendência a não apoiar tais políticas foram sobretudo os que veem o Estado como responsável pela manutenção da ordem e pelo cumprimento das leis, pela garantia de reconhecimento social e econômico às pessoas mais capazes, pela proteção de todos sem distinção socioeconômica e por conferir ao mercado possibilidade de coordenar a vida social.

Por fim, a pesquisa demandou de seus respondentes que se manifestassem acerca de sua concordância com políticas públicas e com cotas em concursos públicos para negros e para pobres. Com relação às políticas públicas voltadas para negros e para pobres, houve maior discordância em relação a questões endereçadas à promoção da igualdade racial. No que se refere às cotas para acesso ao serviço público, a posição de discordância dos respondentes é bem semelhante, seja considerando-se a população negra ou a população pobre. Prevaleram nesse último aspecto, das cotas em concursos públicos, os argumentos da meritocracia e da eficácia na implementação de políticas públicas.

Marchesini da Costa *et al.* (2016) analisaram alguns dos pressupostos da teoria da burocracia representativa no contexto da política de cotas em concursos públicos. Aplicou-se um *survey* aos 200 aprovados em concurso público para a carreira de Analista

de Políticas Públicas e Gestão Governamental (APPGG) da prefeitura de São Paulo, dos quais 40 foram aprovados no quantitativo de vagas destinadas para negros e 20 nas vagas para portadores de necessidades especiais (PNE).

O *survey* foi aplicado antes da entrada em exercício dos candidatos aprovados, com o objetivo de captar, além de características socioeconômicas e identitárias, também as disposições iniciais desses servidores quanto ao uso da discricionariedade burocrática em benefício de determinados grupos sociais, sobretudo o seu próprio grupo.

Os resultados indicaram a tendência da política de cotas em promover a representação passiva da burocracia, ampliando a diversidade racial e socioeconômica.

Contudo, a pesquisa não logrou êxito em estabelecer conexão entre representação passiva e ativa no caso estudado. Os servidores aprovados pelas cotas não se diferenciaram significativamente dos aprovados pelo sistema de ampla concorrência no que se refere à sua disposição em usar a discricionariedade burocrática para beneficiar grupos sociais específicos. Ademais, os servidores aprovados através das cotas para negros, quando comparados aos demais aprovados, foram associados a uma menor disposição em beneficiar a população negra através do exercício da discricionariedade.

De acordo com os autores:

Ao invés de agir como representantes de seu grupo racial de origem, os cotistas negros e negras parecem adotar uma postura de maior neutralidade na administração pública. Esse comportamento pode ser uma defesa às críticas ao sistema de cotas, que é constantemente atacado por alguns setores da sociedade (MARCHESINI DA COSTA *et al.*, 2016, p. 6)²¹.

O estudo apontou, outrossim, que os servidores que se mostraram mais propensos a usar sua discricionariedade em favor de grupos sociais específicos foram aqueles que se identificaram ideologicamente com a esquerda, mais novos e de classes de consumo mais elevadas. Os públicos de maior prioridade em termos de endereçamento de políticas públicas foram a população pobre, a população de rua e as crianças.

Meier e Funk (2016) buscaram compreender os mecanismos que levam à transformação da representação passiva de gênero em representação ativa na administração pública municipal brasileira. Contudo, os autores defendem que, para o

²¹ Ferreira (2015, p. 710), ao mobilizar os conceitos de lugar social e lugar epistêmico de Grosfoguel (2009) sugere outra possibilidade explicativa para a ausência de representação ativa por parte de burocratas pertencentes a grupos minoritários e/ou não hegemônicos: “(...) o fato de alguém fazer parte de um grupo em situação de vulnerabilidade social não significa que pense a partir de um lugar epistêmico subalterno. O que pode ocorrer é pensar e agir como aqueles que se encontram em posições dominantes, agindo, portanto, segundo regras sociais dadas (...)”.

adequado entendimento da representação de gênero na administração pública, deve-se levar em conta os papéis exercidos por três tipos de agentes públicos: agentes eleitos, burocratas de alto escalão e burocratas ocupantes das demais posições subordinadas.

O argumento baseia-se na premissa de que a representação na burocracia não ocorre no vácuo, uma vez que em contextos como o brasileiro, em que ocorre segundo os autores forte entrelaçamento entre política e burocracia, existe uma associação entre representação eleitoral e representação burocrática em identidades como raça, etnia e gênero. Haveria, portanto, no caso em questão, uma representação ‘de cima para baixo’ (*top-down*): “*Electoral institutions become more representative and they in turn put pressure on bureaucratic institutions to also be more representative*” (p. 5).

Segundo Meier e Funk (2016), a representação passiva é uma característica, enquanto a ativa é um processo. De acordo com esse processo, o aumento da quantidade de representantes eleitas ampliaria tanto o número de mulheres em posições de alto escalão quanto a representação feminina na burocracia como um todo. Por sua vez, o acréscimo do total de mulheres ocupantes de cargos de alto escalão também aumentaria o conjunto da representação burocrática feminina. Esse efeito ‘cascata’ na representação passiva de gênero, por fim, fomentaria a representação ativa dos interesses das mulheres, que os autores conceituam como “*the adoption and implementation of policies that are beneficial to specific subgroups of women or to women in general*” (p. 6).

Seguindo essa lógica e a estruturação do sistema político brasileiro em nível municipal, os autores testaram a ligação entre o aumento da representação de mulheres nas posições de prefeitas, vice-prefeitas e vereadoras, de secretárias municipais²² e de burocratas do executivo como um todo, com a adoção de políticas municipais que favoreçam os interesses das mulheres²³.

Os achados da pesquisa corroboram as hipóteses levantadas por Meier e Funk (2016), sugerindo a importância de que se aprofunde o estudo sobre a ligação entre representação eleitoral e representação burocrática. Demonstrou-se que a existência de uma prefeita, vice-prefeita ou grande quantitativo de vereadoras aumenta o número de mulheres em posições de alto escalão na burocracia. Todavia, não se verificou o mesmo efeito em relação ao total de mulheres na administração municipal.

²² Nesse estudo, foram analisadas as secretarias municipais de assistência social e de saúde, que seriam, na visão dos autores, mais propensas a lidar com questões femininas.

²³ As informações acerca de tais políticas foram retiradas da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), de 2013, que apresenta dados acerca da gestão das políticas e da provisão de serviços para mulheres em nível municipal.

Além disso, uma maior representação feminina tanto em cargos eletivos, sobretudo de vereador, quanto na administração pública, em todos os níveis, favorece a adoção, pelos municípios, de políticas que favorecem os interesses das mulheres.

A pesquisa de Meier e Funk (2016) foi a única, no contexto brasileiro, que achou indícios de relação entre representação passiva (eleitoral e burocrática) e resultados de políticas públicas para grupos minoritários, no caso, as mulheres.

Ferreira (2015) e Marchesini da Costa *et al.* (2016), embora tenham se proposto a medir a ligação entre representação passiva e ativa nos respectivos casos, parecem, entretanto, ter se dedicado a mensurar o potencial para a representação ativa presente nas burocracias analisadas. Essa afirmação justifica-se uma vez que as variáveis dependentes utilizadas foram ‘apoio a políticas de promoção da igualdade racial para negros’ (FERREIRA, 2015) e ‘disposição em usar a discricionariedade burocrática para beneficiar grupos sociais específicos’ (MARCHESINI DA COSTA *et al.*, 2016).

De todo modo, o fato de não terem encontrado potencial para a representação ativa nas burocracias analisadas pode decorrer do fato de que parecem não ter satisfeito, com a escolha dos casos, as condições, apontadas e testadas pela literatura, que potencializam a ocorrência da representação ativa: os burocratas devem possuir discricionariedade; e a área de política pública em que ocorre o exercício dessa discricionariedade deve ser relevante para o grupo que os burocratas representam (MEIER, 1993).

Ferreira (2015) teve como público alvo de sua pesquisa servidores de carreiras típicas de Estado, que, por seu *status* privilegiado, possivelmente proporcionam a seus integrantes níveis razoáveis de discricionariedade. Contudo, a autora não realizou recorte relacionado às áreas de políticas públicas relevantes para a população negra. Marchesini da Costa *et al.* (2016), com objetivo de contornar as consequências da socialização organizacional sobre o comportamento dos burocratas, aplicaram seu *survey* em servidores que sequer haviam entrado em exercício no cargo.

Desta maneira, apesar da heterogeneidade dos resultados, acredita-se que, como em outros países analisados, há espaço na burocracia brasileira para o exercício da representação ativa de grupos sociais específicos. O tema carece, no entanto, de mais investigação.

2.3 Estudos sobre a representação passiva da burocracia e seus determinantes

Para captar tendências acerca da representação passiva da burocracia, os acadêmicos têm se utilizado de diversas medidas. Apesar das diferentes formas de mensuração, os resultados encontrados são consensuais em apontar que as mulheres e as minorias étnico-raciais estão concentradas nos níveis hierárquicos mais baixos e permanecem sub-representadas no alto escalão das burocracias dos diferentes níveis de governo (RICCUCCI; SAIDEL, 1997; SELDEN, 1997).

No Anexo A estão resumidos os aspectos centrais de trabalhos que propuseram medidas de representação passiva da burocracia.

Riccucci e Saidel (1997) apontam que o tipo de medida mais comum são os índices de representatividade, que comparam as características da burocracia, principalmente etnia/raça e gênero, com as características presentes na população.

Alguns dos índices de representatividade propostos associaram a análise da presença de mulheres e minorias étnico-raciais na burocracia com sua distribuição por categorias funcionais ou tipos de agência/departamento, em razão das evidências de segregação ocupacional ou horizontal desses grupos.

Por sua vez, a partir das evidências igualmente de segregação vertical, foram propostas diferentes medidas de estratificação com o intuito de examinar o grau em que mulheres e minorias étnico-raciais estão distribuídas nos altos escalões das burocracias (RICCUCCI; SAIDEL, 1997).

Nem todas as medidas apresentadas são necessariamente medidas de representação passiva da burocracia, uma vez que não comparam em que grau a composição demográfica da burocracia se assemelha à composição demográfica da sociedade. Algumas dessas medidas deveriam ser vistas mais como formas de aferir a integração de mulheres e minorias étnico-raciais nas burocracias do que medidas de representatividade burocrática (LEWIS, 1988 *apud* RICCUCCI; SAIDEL, 1997).

Riccucci e Saidel (1997) propõem o uso conjunto de três medidas: uma medida de linha de base, uma medida de estratificação e uma medida agregada, que combina as duas anteriores (Quadro 2).

A medida tradicional de representação passiva, que serve como linha de base, compara o percentual de incidência de determinado grupo na burocracia de carreira com o percentual de incidência na população. A medida de estratificação compara o percentual de determinado grupo entre os nomeados políticos para cargos de alto escalão em relação

ao percentual desse mesmo grupo na população. Por fim, a medida agregada utiliza a média das duas medidas anteriores para avaliar de forma mais acurada a representatividade da burocracia.

Quadro 2 - Medidas de representatividade burocrática propostas por Riccucci e Saidel (1997)

<p><i>Traditional Baseline Measure</i> $\frac{\text{a group's \% of the gov't workforce}}{\text{a group's \% of the population}}$</p>	<p><i>Stratification Measure</i> $\frac{\text{a group's \% of upper - level appointments}}{\text{a group's \% of the population.}}$</p>
<p><i>New Aggregate Measure</i> $\frac{\text{a group's \% of the gov't workforce}}{\text{a group's \% of the population}} + \frac{\text{a group's \% of upper - level appointments}}{\text{a group's \% of the population.}}$ <hr style="width: 100%;"/> 2</p>	

Fonte: Riccucci; Saidel (1997, p. 426).

Greene *et al.* (2001) consideram a medida agregada introduzida por Riccucci e Saidel (1997) atraente do ponto de vista conceitual, pois, ao combinar uma medida de presença (penetração) com outra de poder (estratificação), proporciona uma imagem mais completa do potencial que o grupo em questão possui para ser efetivamente representado pelos seus membros na burocracia. Afinal, “(...), *higher level position, and the influence attached to it, would appear to be a key element in connecting passive to active representation (Mosher 1982)*” (GREENE *et al.*, 2001, p. 380).

Contudo, a medida agregada, a despeito de reconhecer a necessidade de incorporar a dimensão da hierarquia às medidas de representatividade burocrática, falha ao não considerar as diferenças de hierarquia também na burocracia de carreira. Outrossim, supõe de maneira arbitrária que a medida global de representatividade é uma média simples entre as medidas de representação na burocracia de carreira e entre os nomeados políticos, ponderando todos os elementos igualmente, independentemente de seus valores relativos (GREENE *et al.*, 2001).

Greene *et al.* (2001), propõem, então, um refinamento da medida agregada:

$$\rho = \frac{\sum_{i=1}^k \left(\frac{p_i}{p}\right) c_i}{\sum_{i=1}^k c_i} = \sum_{i=1}^k \left(\frac{p_i}{p}\right) q_i \left(\text{sendo } q_i = \frac{c_i}{\sum_{i=1}^k c_i}\right),$$

onde $i = 1, \dots, k$ representa os níveis ou estratos da organização, do mais baixo ($i = 1$) ao mais alto ($i = k$)²⁴. O p_i é a proporção de posições no nível i ocupadas por

²⁴ Os autores, estudando a representação burocrática nos estados americanos, delimitaram os estratos das organizações através de 8 níveis salariais.

membros do grupo em questão, enquanto o p representa a incidência do grupo na população relevante. A razão p_i/p é, portanto, uma medida de penetração específica por nível para o grupo em questão. O c_i corresponde à proporção cumulativa de posições na hierarquia até o nível i ou abaixo dele. O q_i , que serve como peso para as medidas de penetração, é proporcional ao c_i e indica a proporção cumulativa ascendente (frequências relativas) de posições na hierarquia até o nível i ou abaixo dele, com $\sum_{i=1}^k c_i$ sendo uma constante.

The proportion of positions in a hierarchy that is at or below a given level seems to be an intuitively plausible measure of the position of that level in the hierarchy. Note that as one moves up the hierarchy, the c_i (and hence, the q_i) increase monotonically, reaching a maximum of 1.0 for the top level. Thus penetration at higher levels is weighted more heavily in determining p than is penetration at lower levels. This is how stratification information enters the index (GREENE et al., 2001, p. 391).

ρ é, portanto, uma medida de penetração por nível e permite corrigir algumas distorções passíveis de ocorrer quando se utilizam medidas simples de penetração, sendo a mais usual delas (π) a que compara o percentual de incidência de determinado grupo na burocracia com o percentual de incidência na população.

Como consequência, π e ρ terão valores aproximados apenas nos casos em que o grupo analisado estiver distribuído de forma homogênea ou aproximadamente homogênea nos diferentes estratos da burocracia. Nos casos em que π é substancialmente maior do que ρ , o grupo está sobre-representado nos estratos mais baixos. Ao contrário, quando π for consideravelmente menor do que ρ , há uma sobre-representação do grupo nos estratos mais elevados da burocracia. Assim, comparar π (presença) e ρ (presença ponderada por nível) fornece informação útil sobre como o grupo em questão está distribuído na burocracia.

A seguir serão apresentadas pesquisas que trataram dos determinantes da representação passiva de mulheres, especificamente em cargos de alto escalão.

Reh fuss (1986) estudou a representação de mulheres e minorias no *California Career Executive Assignment (CEA) system*, equivalente estadual do *Federal Senior Executive Service (SES)*. Os dados utilizados foram obtidos a partir de entrevistas com 85 membros do CEA, sorteados aleatoriamente.

O CEA foi criado em 1963 como forma de tornar mais flexível a nomeação de servidores civis de carreira para o alto escalão da burocracia estadual e de garantir que esses servidores seriam responsivos à liderança política.

O estado da Califórnia empregava à época da pesquisa mais mulheres e membros de minorias do que a média dos estados e do que o SES. Entre 1975 e 1985 o número de mulheres e membros de minorias quadruplicou no CEA, passando de 2,9% (mulheres) e 9,5% (minorias) para 11,7% (mulheres) e 20,5% (minorias). Esse fato parece ter se dado em razão da forte liderança dos governadores do estado no período em nomear para o CEA membros de ‘classes protegidas’.

Contudo, as características demográficas das mulheres e dos membros de minorias não se mostraram muito diferentes, respectivamente, das características demográficas dos homens e dos membros não-minoritários do CEA. De todo modo, as diferenças observadas indicaram que tanto mulheres quanto membros de minorias apresentaram tendência a serem mais novos, terem menos experiência no serviço público estadual e serem escolhidos de fora da agência para ocupar o cargo em questão.

Newman (1994) propõe quatro tipos de barreiras para o estudo dos determinantes do teto de vidro²⁵. Três barreiras – de capital humano, sociopsicológicas e estruturais – têm o indivíduo como unidade de análise. Uma barreira é organizacional.

As barreiras de capital humano enfatizam educação insuficiente e disfuncional, restrições de ordem doméstica, recursos financeiros limitados e experiência insuficiente.

As barreiras sociopsicológicas compreendem diferenças de socialização de gênero, estereótipos/preconceitos de gênero, percepções negativas acerca da capacidade feminina de gerenciar, falta de motivação, autopercepção limitadora.

As barreiras estruturais se manifestam na forma de segregação de sexo no mercado de trabalho e no trabalho doméstico, oportunidades desiguais para ascender na carreira, acesso limitado a treinamentos profissionais e a redes informais, ausência de mentores, assédio sexual e poucos modelos femininos de sucesso.

No entanto, apesar de válidas, essas categorias oferecem uma explicação incompleta para o fenômeno, pois têm como unidade de análise apenas os indivíduos. É

²⁵ A segregação hierárquica de mulheres no mercado de trabalho, fenômeno conhecido como ‘teto de vidro’, caracteriza-se pela menor velocidade com que as mulheres ascendem na carreira, o que resulta em sua sub-representação nos cargos de comando das organizações e, conseqüentemente, nas altas esferas do poder, do prestígio e das remunerações. É observado mesmo quando as mulheres são dotadas de características produtivas idênticas ou superiores às de seus congêneres do sexo masculino” Vaz (2013, p. 765-766).

imprescindível investigar igualmente as organizações e sua influência na forma como são estruturadas as oportunidades de ascensão na carreira para homens e mulheres.

A representação feminina no *Senior Management Service* (SMS) do estado da Flórida é estudada, então, a partir das três barreiras já mencionadas e também de acordo com a tipologia de estrutura organizacional de Lowi, que divide as agências, por tipo de políticas governamentais, em regulatórias, distributivas, redistributivas e constitutivas²⁶.

Os resultados apontaram que, em termos de oportunidades para ascensão na carreira, cada tipo de agência cria padrões diferentes de oportunidades para homens e mulheres. Igualmente, foram encontrados padrões distintos por agência no que se refere à existência de barreiras sociopsicológicas e estruturais para a ascensão na carreira.

Newman (1994, p. 283) assim resume a incidência dessas barreiras:

Taken together, the data suggest that the work environment of each agency type is distinctive. For example, the distributive agency work environment is conducive to collegial informal networks, while regulatory agencies are the most formal in communications. Discrimination against respondents in hiring and promotion are more peculiar to regulatory agencies than the other agency types. Female respondents experience the most discrimination in hiring and promotion in distributive agencies, but the least proportional incidence of sexual harassment is reported therein. Redistributive agencies are most supportive of affirmative action practices, yet have the highest proportional incidence of sexual harassment. Analysis of the work experiences of elites reveal implicit masculinity and advantages accruing to those who work in male bastion agencies.

A ascensão na carreira é, portanto, produto de muitos fatores, sendo o gênero apenas um deles. A natureza das organizações importa, pois várias consequências são decorrentes das peculiaridades das diferentes estruturas e missões organizacionais. Assim, embora não reste claro que tipo de agência é mais propício para a ascensão das mulheres na carreira, é necessário incluir esse fator ao estudar a interrelação entre estruturas de oportunidade e gênero (NEWMAN, 1994).

Gidengil e Vengroff (1997) estudaram as manifestações do teto de vidro nas 259 administrações municipais urbanas da província de Quebec, no Canadá, no período de 1985 a 1995.

²⁶ Newman (1994) não trata, contudo, do modelo constitutivo, pois este trata sobretudo de temas jurisdicionais e não propriamente do conteúdo das políticas públicas.

Entre 1987 e 1992, o número de mulheres servidoras públicas nas cidades de Quebec com população acima de 20.000 habitantes aumentou em 76%. Nesse mesmo período, o número de mulheres ocupantes de postos de alto escalão nas administrações municipais apresentou aumento equivalente, de 78%.

Outrossim, houve um significativo aumento no número de cidades na província de Quebec com chefias femininas nos departamentos administrativos. Em 1985, menos de um terço dessas cidades contavam com ao menos uma mulher chefe de departamento. Em 1995, por sua vez, essa proporção atingiu mais de 60%. Em termos de indivíduos, o número de mulheres chefes de departamento subiu de 112 em 1985 para 269 em 1995, um aumento de 240%. Ademais, esse aumento se deu em um período em que o número total de chefes de departamento cresceu em torno de 14%, o que permite concluir que as mulheres não foram indicadas apenas para chefiar os departamentos recém-criados.

No entanto, mesmo que as mulheres em cargos de gestão tenham alcançado nas administrações municipais patamares superiores ao das mulheres em mesma situação no setor privado e no setor público como um todo, isso não obscurece o fato de que as mulheres estão ainda muito atrás dos homens no que se refere à ocupação desse tipo de cargo. A proporção de mulheres que chefiam departamentos municipais (11,7% em 1995), permanece bem abaixo tanto da participação das mulheres nas administrações municipais como um todo quanto nos demais cargos de gestão (20,3% nas cidades com mais de 5.000 habitantes). O que ocorre é que as mulheres eram poucas, assim, os avanços percentuais citados nos parágrafos anteriores são menos substantivos do que parecem.

Nota-se então que, apesar dos avanços, o teto de vidro não retrocedeu. 40% das cidades não possuíam sequer um departamento chefiado por mulher e mais 30% tinham apenas um departamento nessa condição. Frequentemente, a indicação de uma mulher para chefe de departamento não conseguiu abrir caminho para indicações de outras mulheres. As mulheres avançaram mais nas cidades menores, onde os postos de chefia eram menos atrativos e cidades com maior número de não-francófonos, mulheres e departamentos para chefiar. Em suma, o aumento do número de mulheres chefiando departamentos foi mais simbólico do que real (GIDENGIL; VENGROFF, 1997).

Por sua vez, a quantidade de mulheres nos escalões logo abaixo da chefia de departamento não forneceu suporte para as teses que sugerem que não há mulheres qualificadas ou que aspirem ocupar esses postos de chefia de primeiro escalão. Ademais, os estereótipos de gênero aparecem como reforços ao teto de vidro, uma vez que a maior parte do avanço das mulheres se deu nos departamentos considerados ‘femininos’.

Não houve também indícios de que um aumento no número de mulheres eleitas conselheiras ou prefeitas influenciou o número de mulheres indicadas para chefe de departamento.

As variáveis da análise multivariada realizada explicam pouco da variação no número de mulheres chefes de agência de cidade para cidade. A reduzida presença feminina nesses cargos reflete barreiras sistêmicas operando dentro do aparato administrativo.

Riccucci e Saidel (1997), por seu turno, voltaram o olhar para os burocratas de alto escalão indicados politicamente em nível estadual. Os dados foram coletados nos 50 estados americanos por meio de *survey*.

Dos 1.000 cargos de alto escalão estaduais cuja nomeação depende de indicação política, as mulheres ocupavam um quarto das posições (25,9%). As mulheres brancas compunham 22,1%. As minorias étnico-raciais, tanto homens quanto mulheres, alcançaram representatividade de 13,4%.

As mulheres, em todas as categorias raciais ou étnicas, encontravam-se significativamente atrás dos homens na ocupação dos referidos cargos. Os homens, exceto os latinos, possuíam maior representatividade nos altos cargos de indicação política do que na burocracia como um todo. A situação das mulheres era inversa.

Em relação à representação por departamento ou categorial funcional, as mulheres foram indicadas para dirigir sobretudo agências em áreas tradicionalmente chefiadas por mulheres, como direitos civis e humanos e trabalho e recursos humanos. Na área de direitos civis e humanos, as mulheres encontram-se inclusive sobre-representadas. Contudo, em outras áreas, como bombeiros, polícia, segurança pública e ‘aplicação da lei’ (*law enforcement*), possuem pouca ou nenhuma representatividade. Os homens, por outro lado, estão sobre-representados em todas as demais áreas, à exceção somente da de direitos civis e humanos.

No que se refere à raça e etnia, os brancos estão sobre-representados em todas as áreas, menos as de direitos civis e humanos e correição. As minorias étnicas e raciais, assim como as mulheres, alcançaram maior representatividade em apenas alguns departamentos, como os de direitos civis e humanos, correição, polícia, segurança pública e ‘aplicação da lei’ (*law enforcement*) e bem-estar público e segurança no emprego.

Os achados da pesquisa mostram que mulheres e minorias étnico-raciais estão sub-representadas nos altos escalões das burocracias estaduais. Na maioria dos casos,

mulheres e minorias étnico-raciais indicadas politicamente alcançaram níveis ainda mais baixos de representação nos altos escalões estaduais do que os burocratas de carreira.

Naff (2001) analisou barreiras para o acesso feminino às posições de nível sênior na burocracia federal norte-americana.

Em relação ao capital humano, as mulheres possuíam menor escolaridade e menor tempo de experiência no serviço público federal. As mulheres também apresentaram menos tempo de experiência profissional fora do governo. Além disso, as mulheres manifestaram menor probabilidade de trabalhar na sede, onde há mais oportunidade de empregos de alto nível, e de realizar realocações geográficas em geral²⁷. Embora com diferenças pouco marcadas entre homens e mulheres, as mulheres se ausentaram mais do trabalho por meio de licenças e trabalharam menos horas por semana.

No que se refere às oportunidades relacionadas ao trabalho, as mulheres participaram mais de processos de *mentoring*, mas fizeram menos viagens.

Os homens, significativamente mais que as mulheres, eram casados e possuíam filhos pequenos. Possuir família também produziu impactos diferentes nas carreiras de homens e mulheres. Possuir cônjuge ou parceiro apresentou efeito positivo no progresso dos homens na carreira e nenhum efeito sobre a das mulheres. Possuir filhos pequenos exerceu efeito positivo no progresso dos homens na carreira e negativo no progresso da carreira de mulheres.

Essas diferenças são apenas uma parte das barreiras que as mulheres enfrentam para ascender na carreira pública federal. As mulheres recebem menos promoções ainda que possuam capital humano, oportunidades relacionadas ao trabalho e conformação familiar equivalentes aos dos homens.

Complementarmente, não foram encontradas evidências de que as mulheres tivessem menor comprometimento com o trabalho e a carreira ou desempenho inferior. A maioria dos respondentes afirmou estar muito comprometida (95% mulheres e 93% homens) e entusiasmada em relação ao trabalho (90% ambos) e ter vontade de dedicar ao trabalho tanto tempo quanto necessário para avançar na carreira (78% mulheres e 74%

²⁷ De acordo com os participantes dos grupos focais: “*Relocations have always been a problem in many agencies, the concept of career advancement being associated with taking different geographical relocations. ...And there’s been an assumption that wives will follow husbands but husbands will not follow wives, and I don’t know if it’s changing*”; “*I think the assumptions are that women are going to marry and have families. And then the further assumption is that if you do that, you’re not very career oriented. And that perhaps you’re not mobile*” (NAFF, 2001, p. 79).

homens). Nas avaliações de desempenho, uma porcentagem de mulheres maior que a de homens foi classificada como ‘excepcional’.

Por fim, apesar da maioria das agências possibilitar arranjos de trabalho flexível (com opções de horário de trabalho flexível, trabalho de meio período e trabalho a distância), quem adere a tais arranjos é enquadrado no estereótipo de menos comprometido. Assim, apenas 17% dos funcionários públicos federais adotaram horário de trabalho flexível e apenas 2%, trabalho a distância.

Assim, as barreiras encontradas pelas mulheres estão mais relacionadas a uma cultura organizacional que presume o conflito trabalho-família no caso das mulheres e que cria estereótipos em torno de seu potencial e comprometimento em relação ao trabalho e à carreira. É subestimada também a importância do salário da mulher no orçamento familiar.

Os homens, vistos como provedores, se beneficiam de ter família, pois, segundo os participantes dos grupos focais: “(...) *he’s a male, and he has a family to support*”; “(...) *the men need the senior executive salary because... look what they’ve done. And they have kids to put through college*”; “*They will push male because they say he’s got to care of his family*” (NAFF, 2001, p. 83-84).

Naff (2001) resume assim a situação:

There is substantial evidence that women do face a glass ceiling in federal employment. (...) women have not progressed as far as men, even controlling for myriad other factors associated with successful advancement. It is also clear that many of those factors in and of themselves, while seeming to be gender-neutral, have had a disproportionate adverse effect on women. These include having children and being unable to work long hours, travel, or relocate (or even having a perceived inability to do so). A barrier that women face, particularly those with children or of childbearing age, is a stereotype of women as more committed to their families than their careers. It is a stereotype that runs headlong into an organizational climate that associates working long hours, geographic relocations, and an ability to travel with promotability (p. 84).

Smith e Monaghan (2013) analisaram a distribuição de mulheres em posição de liderança nas agências federais de regulação norte-americanas. As autoras identificaram que as mulheres permanecem sub-representadas nas posições de liderança das agências regulatórias, contudo, não na mesma magnitude em que estão sub-representadas na política e na liderança das empresas privadas. À época da pesquisa, as mulheres

compunham o primeiro escalão em 39% das agências reguladoras e em 36% o segundo escalão.

O gênero das lideranças de primeiro escalão e das lideranças de segundo escalão foram as duas variáveis dependentes utilizadas. Por sua vez, as variáveis independentes contemplaram a área de políticas públicas, o risco de fracasso, o tamanho e a idade da organização, a representação feminina existente e a trajetória para a liderança.

De acordo com as hipóteses delineadas, as mulheres têm maior probabilidade de ocupar os altos escalões das agências que atuam em áreas de políticas públicas consideradas ‘femininas’; que têm maior risco de fracasso²⁸; que são maiores²⁹ e mais novas³⁰. As mulheres possuem maior probabilidade de ocupar os altos escalões igualmente quando a liderança máxima da agência é uma mulher e quando a posição em questão for indicada pelo presidente.

O teste do modelo apontou que as mulheres têm mais chances de alcançar posições de liderança principalmente no primeiro e segundo escalão nas agências reguladoras que atuam em áreas de políticas públicas consideradas ‘femininas’. A probabilidade de que mulheres ocupem posições de segundo escalão aumenta conforme aumenta o risco de fracasso, mas desde que a visibilidade da agência seja pequena ou moderada. As mulheres ocupam mais cargos de segundo escalão quando a agência é dirigida por uma mulher. Não foram encontradas evidências estatisticamente significantes de que o tamanho e a idade da organização e a indicação pelo presidente exerçam influência sobre a determinação do gênero da liderança.

Embora persistam todas as desigualdades resumidas neste capítulo, um número crescente de agências em áreas consideradas ‘masculinas’ são lideradas por mulheres no primeiro e no segundo escalão³¹ e a burocracia tem se tornado mais representativa no setor de regulação federal norte-americana.

²⁸ De acordo com o efeito do ‘penhasco de vidro’ (*glass cliff effect*), quando as mulheres conseguem avançar na carreira, elas têm maior probabilidade do que os homens em situação semelhante de serem destacadas para posições precárias de liderança, onde o risco de fracasso é maior (RYAN; HASLAM, 2005, 2007 *apud* SMITH; MONAGHAM, 2013).

²⁹ Aqui parte-se do pressuposto de que, quanto maior é a organização, mais ela é visível ao público e mais é suscetível às pressões para se adequar às expectativas da sociedade (SALANCIK, 1979 *apud* SMITH; MONAGHAM, 2013). As expectativas da sociedade, por sua vez, podem incluir a pressão para aumentar o número de mulheres em cargos de liderança (SMITH; MONAGHAM, 2013).

³⁰ A lógica subjacente é a de que as agências, quanto mais antigas, têm maior probabilidade de resistir às pressões institucionais por mudança (KELLY; AMBURGEY, 1991 *apud* SMITH; MONAGHAM, 2013). Adicionalmente, nas organizações públicas, a institucionalização de constrangimentos relativos à alocação de pessoal tende a aumentar com o tempo (SMITH; MONAGHAM, 2013).

³¹ Na época da coleta de dados, as mulheres ocupavam posição de primeiro escalão nas seguintes agências, consideradas ‘masculinas’: *the Securities and Exchange Commission (SEC)*, *the Federal Deposit Insurance*

No próximo capítulo será analisada a representação feminina dentre os ocupados no setor público brasileiro nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal).

Commission (FDIC), the Minerals Management Service (MMS), the Antitrust Division of the Department of Justice.

3 As Mulheres na Administração Pública Brasileira³²

3.1 A representação passiva de mulheres na administração pública brasileira

A participação feminina no mercado de trabalho do setor público não é homogênea. Há diferenças na distribuição dos servidores por sexo nos setores, nas ocupações e nos níveis de governo – municipal, estadual e federal (VAZ, 2010).

As mulheres estão sobre-representadas nos níveis estadual e, sobretudo, municipal e sub-representadas no nível federal (CERQUEIRA, 2005; NAJBERG *et al.*, 2002; PINHEIRO; SUGAHARA, 2001; VAZ, 2010).

De acordo com Carvalho Filho (2002, *apud* CERQUEIRA, 2005), na década de 1950, a esfera federal era a maior fonte de empregos públicos do país. Essa posição passa posteriormente, na década de 1970, para o nível estadual e, na década de 1990, para o municipal.

As medidas visando a redução do quadro de funcionários públicos federais começaram a ser implementadas na década de 1970 e se intensificaram nas décadas seguintes em razão do contexto de crise fiscal do Estado e da tentativa de conter o ‘inchaço’ da máquina pública. Em âmbito estadual, medidas restritivas do contingente de empregos públicos foram adotadas com maior intensidade apenas na segunda metade da década de 1990, devido sobretudo ao processo de negociação das dívidas dos estados (CERQUEIRA, 2005).

O movimento de descentralização do governo ganhou força na década de 1980 e se intensificou na década de 1990. No caso específico da esfera municipal, a expansão do emprego público, para além da municipalização de serviços de saúde e educação, esteve associada igualmente à criação de novos municípios (CERQUEIRA, 2005; PESSOA, 2011).

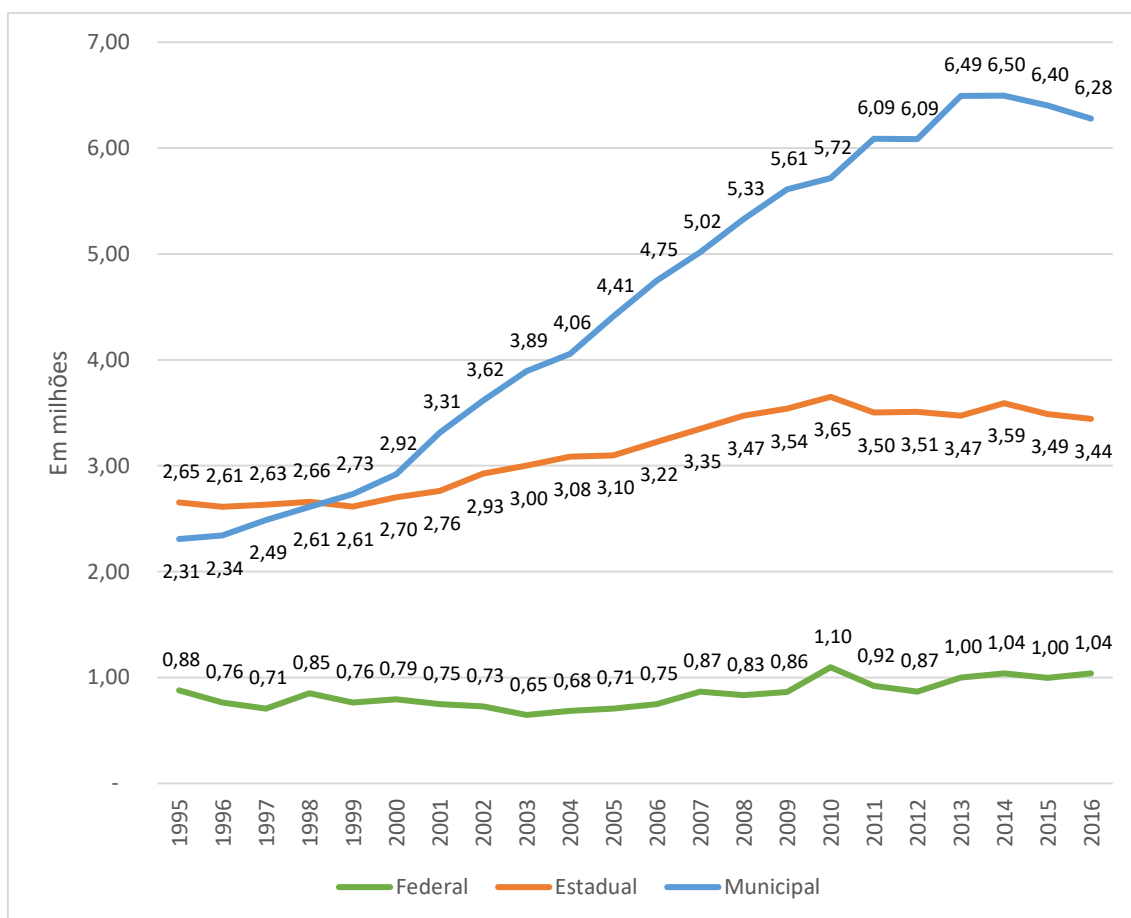
Em 1995, o Poder Executivo brasileiro possuía aproximadamente 5,8 milhões de funcionários públicos³³, sendo que a maior parte trabalhava nos níveis estadual (45%) e municipal (40%). O Poder Executivo brasileiro praticamente dobrou de tamanho até

³² Os dados apresentados neste capítulo, relativos à Relação Anual de Informações Sociais, do Ministério do Trabalho, obtidos por meio do Atlas do Estado Brasileiro, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, compreendem as administrações diretas, as autarquias e as fundações públicas de direito público dos três níveis de governo (federal, estadual e municipal). Compreendem igualmente os servidores públicos civis e militares.

³³ Servidores públicos, funcionários públicos e ocupados no setor público serão utilizados como sinônimos nesta dissertação.

2016, contando com cerca de 10,8 milhões de funcionários públicos divididos nos níveis federal (10%), estadual (32%) e municipal (58%). Todos os níveis apresentaram tendência ao aumento do número de servidores ao longo da série histórica observada (1995 - 2016), mas no nível municipal esse crescimento foi mais acelerado (média de 8,2% ao ano) do que nos demais níveis (média de 1,4% no estadual e de 0,8% no federal) (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Número de servidores do Poder Executivo por nível de governo (1995-2016)



Fonte: RAIS/MT. Atlas do Estado Brasileiro/Ipea. Elaboração própria.

As mulheres constituem a maioria dos servidores públicos do Poder Executivo em termos agregados, perfazendo, em 2016, 60% do total de servidores dos três níveis de governo. As mulheres também são maioria por nível, à exceção do federal (Gráfico 3).

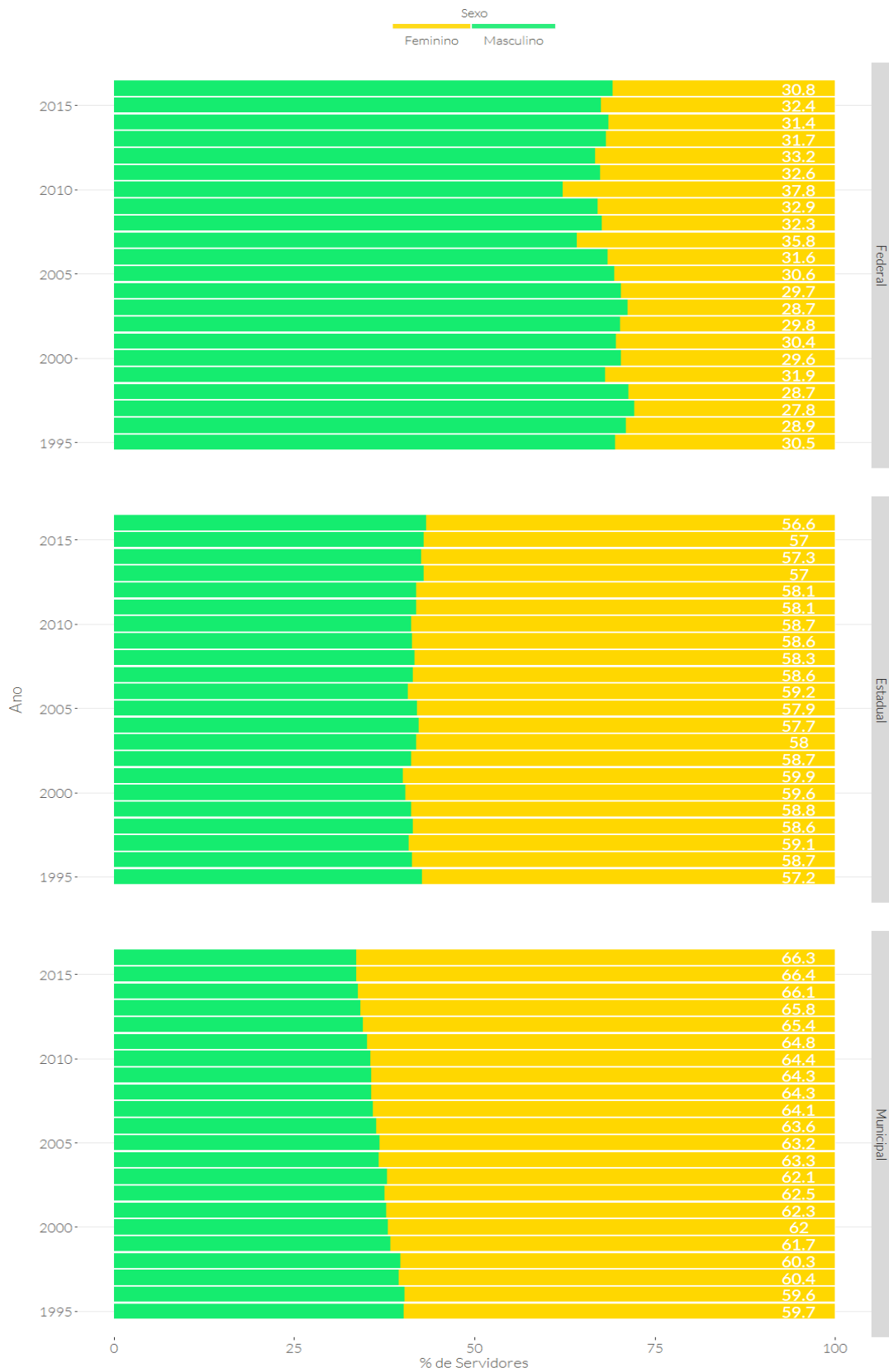
O Poder Executivo Municipal possuía em 1995 pouco mais de 2,3 milhões de servidores, dentre os quais aproximadamente 1,3 milhões eram mulheres (60%). Ao longo da série histórica, o quadro geral de servidores municipais aumentou em 172%, contabilizando em 2016 cerca de 6,3 milhões de funcionários. A quantidade de servidoras

mulheres aumentou 202%, totalizando aproximadamente 4,1 milhões de mulheres em 2016 (66%) (Gráfico 2/Gráfico 3).

O total de servidores estaduais era de quase 2,7 milhões de pessoas em 1995, dos quais aproximadamente 1,5 milhões eram mulheres (57%). O crescimento do número de mulheres entre 1995 e 2016 (28%) foi bastante próximo do crescimento do número de servidores (30%) e do número de servidores homens (31%). Dessa forma, apesar do aumento do quantitativo de mulheres, o percentual permaneceu o mesmo. Em 2016, havia praticamente 3,5 milhões de servidores, sendo que cerca de 1,9 milhões eram mulheres (57%) (Gráfico 2/Gráfico 3).

No nível federal, havia em 1995 cerca de 880 mil servidores, dos quais aproximadamente 270 mil eram mulheres (30%). De forma similar ao nível estadual, o crescimento do número de mulheres (20%), foi bem similar ao crescimento do número de servidores (18%) e do número de servidores homens (18%). Assim, o quadro geral de servidores atingiu em 2016 o quantitativo de aproximadamente 1 milhão de servidores, sendo pouco mais de 320 mil mulheres (31%).

Gráfico 3 - Percentual de servidores do Poder Executivo por sexo e nível de governo (1995-2016)



Fonte: RAIS/MT. Atlas do Estado Brasileiro/Ipea. Elaboração própria.

O índice de representatividade (π) por sexo e nível governo (Tabela 1) permite visualizar a situação da representação passiva de mulheres na burocracia brasileira³⁴.

Um resultado igual a 1,0 significa que a proporção do grupo na burocracia é idêntica à proporção do grupo na população. Um resultado abaixo de 1,0 indica que a proporção do grupo na burocracia é menor do que a verificada na população. Um resultado acima de 1,0 aponta que a proporção do grupo na burocracia é maior do que a presente na população³⁵.

Os resultados do índice corroboram a situação de sobre-representação feminina no setor público estadual e municipal e de sub-representação no setor público federal.

Apesar das oscilações ao longo da série, a representatividade das mulheres nas burocracias federal e estadual em 2016 era praticamente a mesma de 1995. No nível municipal, a sobre-representação aumentou.

Tabela 1 - Índice de representação passiva da burocracia por sexo e nível de governo (1995-2016)

Ano	Federal		Estadual		Municipal	
	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino
1995	0,60	1,41	1,13	0,87	1,18	0,82
1996	0,57	1,44	1,16	0,84	1,18	0,82
1997	0,55	1,46	1,17	0,83	1,19	0,80
1998	0,57	1,45	1,16	0,84	1,19	0,81
1999	0,63	1,38	1,16	0,84	1,22	0,78
2000	0,58	1,43	1,17	0,82	1,22	0,77
2001	0,60	1,41	1,18	0,81	1,23	0,77
2002	0,59	1,43	1,16	0,84	1,23	0,76
2003	0,57	1,45	1,14	0,85	1,22	0,77

³⁴ Conforme exposto no capítulo anterior, π é uma medida simples de representatividade e, no caso desta dissertação, compara o percentual de incidência de mulheres na burocracia com o percentual de incidência de mulheres na população brasileira. A descrição de como o índice foi calculado encontra-se no Anexo 1.
³⁵ A mesma lógica é válida para o índice de representação estratificada (ρ), cujos resultados são apresentados mais adiante neste capítulo.

2004	0,59	1,43	1,14	0,86	1,25	0,75
2005	0,60	1,41	1,14	0,85	1,24	0,75
2006	0,62	1,39	1,17	0,83	1,25	0,74
2007	0,71	1,30	1,15	0,84	1,26	0,73
2008	0,64	1,37	1,15	0,85	1,27	0,73
2009	0,65	1,36	1,15	0,84	1,27	0,72
2010	0,74	1,27	1,15	0,84	1,26	0,73
2011	0,64	1,38	1,14	0,86	1,27	0,72
2012	0,65	1,36	1,14	0,86	1,28	0,71
2013	0,62	1,39	1,12	0,88	1,29	0,70
2014	0,62	1,40	1,12	0,87	1,30	0,69
2015	0,63	1,38	1,12	0,88	1,30	0,69
2016	0,60	1,41	1,11	0,89	1,30	0,69

Fonte: RAIS/MT. Atlas do Estado Brasileiro/Ipea. Censo Demográfico; Contagem da População/IBGE. Elaboração própria.

Na próxima seção serão desenvolvidos argumentos com o intuito de explicar as diferenças na representação feminina quando se comparam os três níveis de governo.

3.2 Possíveis determinantes da representação passiva de mulheres na administração pública brasileira

Os dados utilizados neste trabalho permitem lançar luz sobre alguns aspectos importantes na determinação da representação passiva de mulheres na burocracia dos diferentes níveis de governo.

O primeiro aspecto é a mobilidade.

O padrão geograficamente mais concentrado dos empregos públicos federais dificulta o acesso de mulheres, enquanto o padrão mais disperso dos níveis estadual e municipal facilita. Isso porque, considerando-se que pessoas de diversas localidades

tenham pretensão de obter um emprego público, uma maior concentração geográfica dos empregos públicos federais tenderia a aumentar a probabilidade de mudança de cidade e/ou estado, ou mesmo de dispêndio de muito tempo com deslocamento, para os que desejassem assumir o posto.

Tal situação é mais sensível para as mulheres. O homem ocupa tradicionalmente o papel de provedor ou de principal provedor do sustento da casa e, por conseguinte, tende a haver uma menor inclinação dos homens em acompanhar as esposas em uma mudança de cidade, se essa mudança é ocasionada por motivos profissionais da mulher. Já uma ausência diária prolongada da mulher é obstaculizada pelas responsabilidades ligadas aos afazeres domésticos e ao cuidado com os filhos.

Houve maior concentração territorial dos servidores federais de 1995 a 2016. Este movimento pode ser notado no Gráfico 4, por meio do clareamento das cores dos estados que tiveram seu percentual de servidores federais reduzido, como alguns estados do Norte, do Centro-Oeste e do Sul, e um escurecimento das cores dos estados que aumentaram seu percentual de servidores federais, como o Distrito Federal e a Bahia.

Quando se analisa o movimento das servidoras no período (Gráfico 5), é verificado movimento semelhante de dispersão nos níveis estadual e municipal. No nível federal não há tendência clara.

Observa-se igualmente que, em todos os níveis de governo, as unidades da federação com maior concentração de empregos públicos (Gráfico 4) são as mesmas que apresentam maior concentração de servidoras mulheres (Gráfico 5). Os percentuais de concentração são bastante próximos na maioria dos casos.

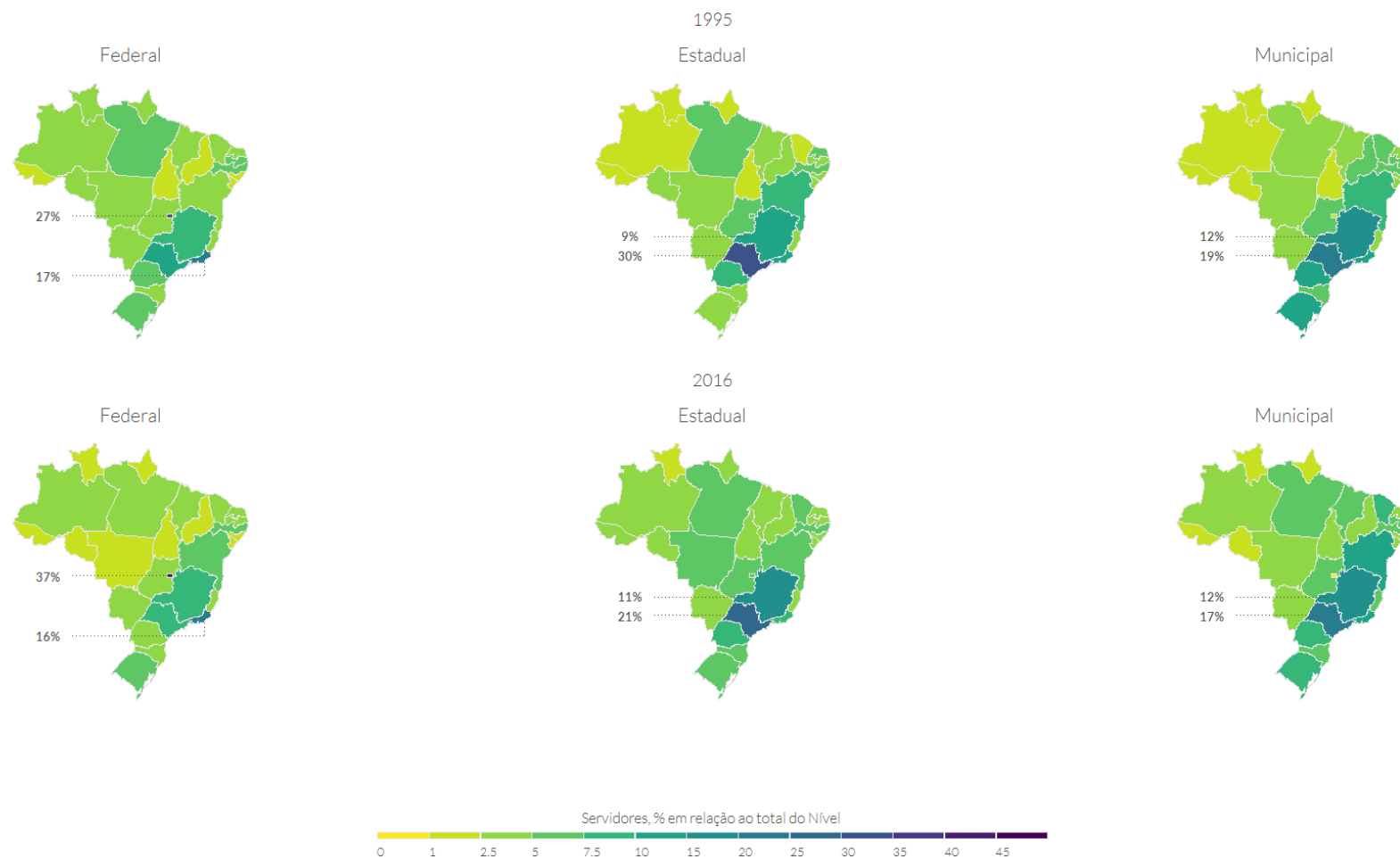
A exceção é o DF, que apresenta discrepância em nível federal. Em 1995, o DF concentrava 27% dos empregos públicos federais e 13% das servidoras federais mulheres. Em 2016, a diferença aumenta e o DF passa a concentrar 37% dos empregos públicos federais e apenas 19% das servidoras.

Se considerarmos a distribuição dos servidores de cada Unidade da Federação (Gráficos 6 e 7), percebe-se que os níveis federal e estadual se aproximaram da representatividade paritária de gênero. A proporção de mulheres nas burocracias dos dois níveis de governo diminuiu a dispersão e se concentrou mais em torno da marca dos 50%.

No nível federal, o DF novamente aparece como um ponto fora da curva. Em 1995, havia aproximadamente 15% de servidoras mulheres e 85% de servidores homens. A representação feminina aumentou ao longo do tempo, mas de forma marginal. Em 2016, havia aproximadamente 16% de servidoras mulheres e 84% de servidores homens.

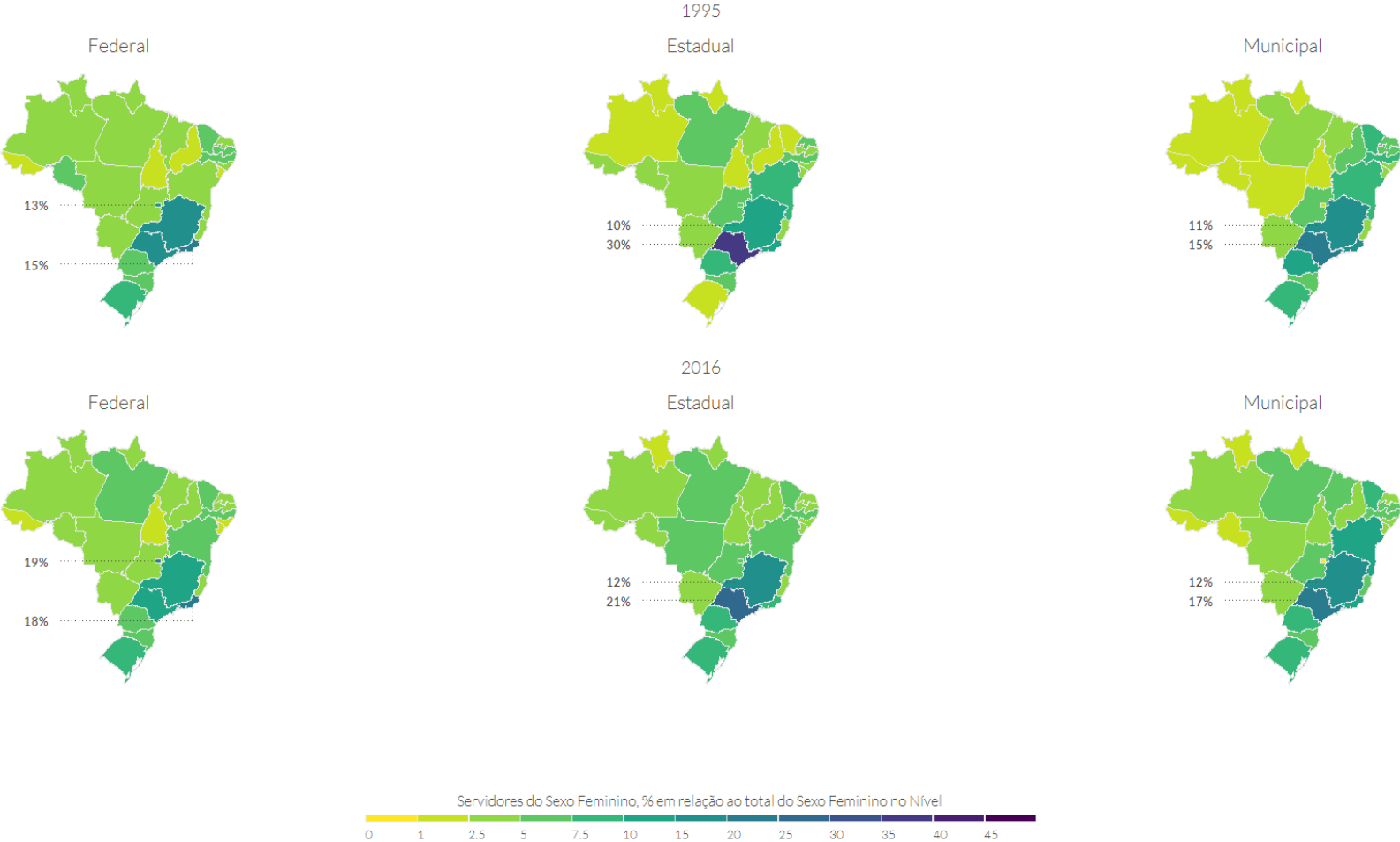
No nível municipal, a maioria das unidades federativas se afastou da marca dos 50%, no sentido de uma maior sobre-representação de mulheres.

Gráfico 4 - Distribuição percentual de servidores do Poder Executivo por nível de governo e UF (1995 e 2016)



Fonte: RAIS/MT. Atlas do Estado Brasileiro/Ipea. Elaboração própria.

Gráfico 5 - Distribuição percentual de servidores do sexo feminino do Poder Executivo por nível de governo e UF (1995 e 2016)



Fonte: RAIS/MT. Atlas do Estado Brasileiro/Ipea. Elaboração própria.

Gráfico 6 - Distribuição percentual de servidores do Poder Executivo por nível de governo, UF e sexo feminino (1995)

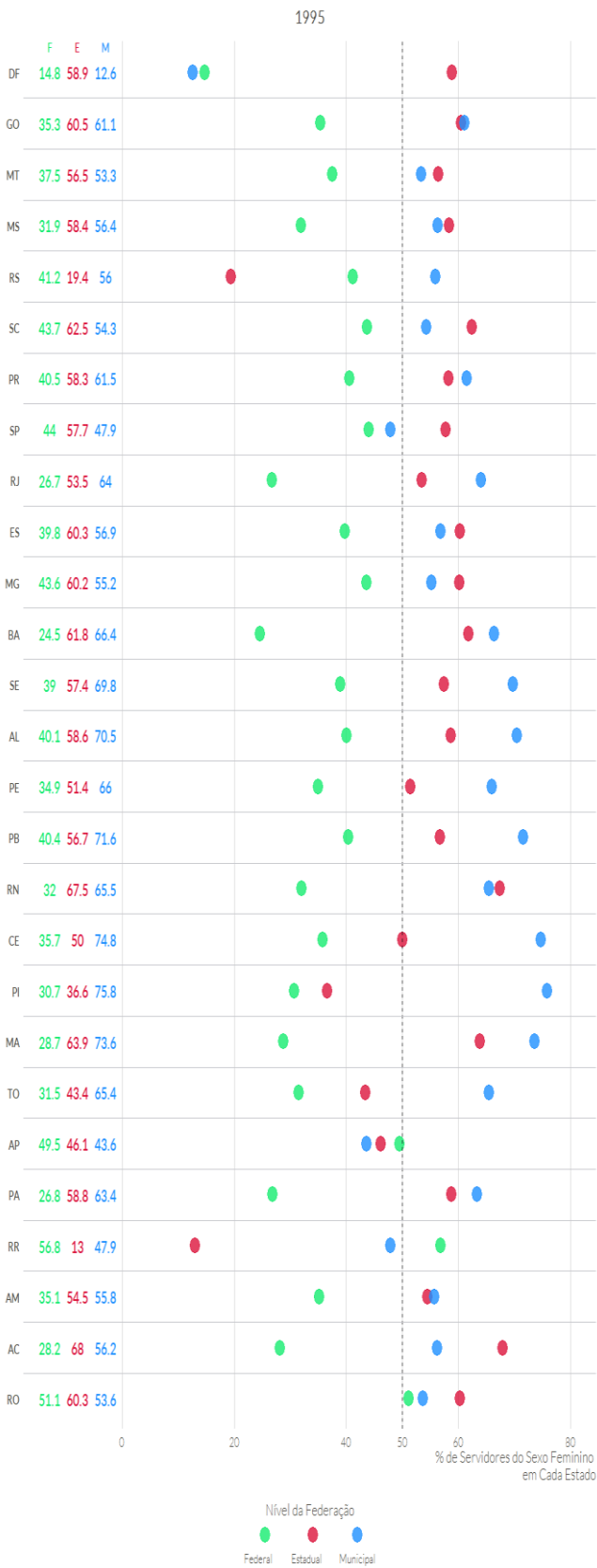
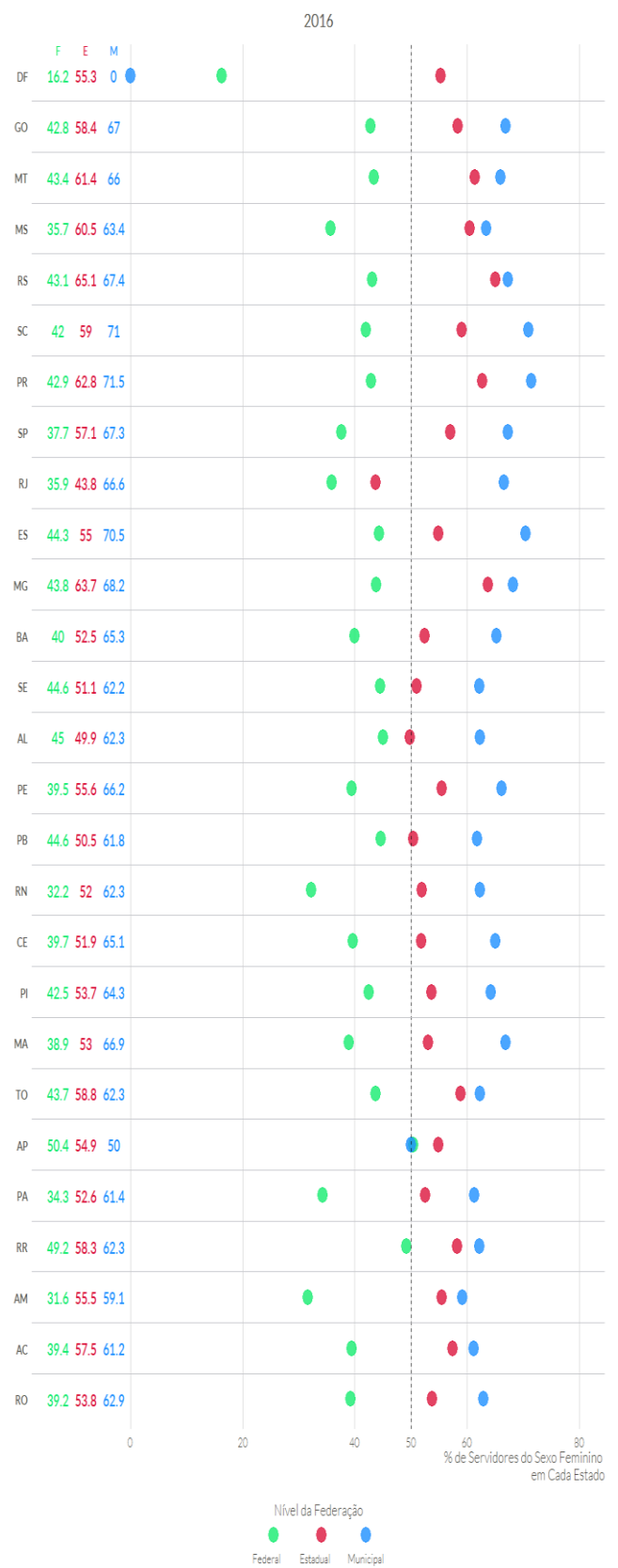


Gráfico 7 - Distribuição percentual de servidores do Poder Executivo por nível de governo, UF e sexo feminino (2016)



Fonte: RAIS/MT. Atlas do Estado Brasileiro/Ipea. Elaboração própria.

Fonte: RAIS/MT. Atlas do Estado Brasileiro/Ipea. Elaboração própria.

Em termos remuneratórios³⁶, a remuneração das servidoras federais foi, em média, 72% maior do que a das servidoras estaduais e 156% maior do que a das servidoras municipais (Gráfico 8).

Os homens têm média salarial superior à média salarial das mulheres nos estados e municípios. O hiato salarial é de 21% nos estados e 17% nos municípios. Na esfera federal, os níveis remuneratórios de homens e mulheres mantiveram-se em patamares próximos ao longo do período observado (remuneração feminina em média 0,3% superior à remuneração masculina) (Gráfico 8)³⁷.

Vaz (2010) aponta que o estímulo para obter aumentos salariais mediante mudanças de nível de governo, de ramo de atividade e de tipo de ocupação é maior para os homens. As mulheres servidoras são mais motivadas a buscar melhorias salariais através da ampliação da jornada de trabalho.

Assim, apesar de interessante à primeira vista, a sobre-representação das mulheres nos níveis subnacionais, principalmente no municipal, significa que as servidoras estão mais concentradas nos níveis em que a remuneração é menor e em que é maior a desigualdade de remuneração entre homens e mulheres.

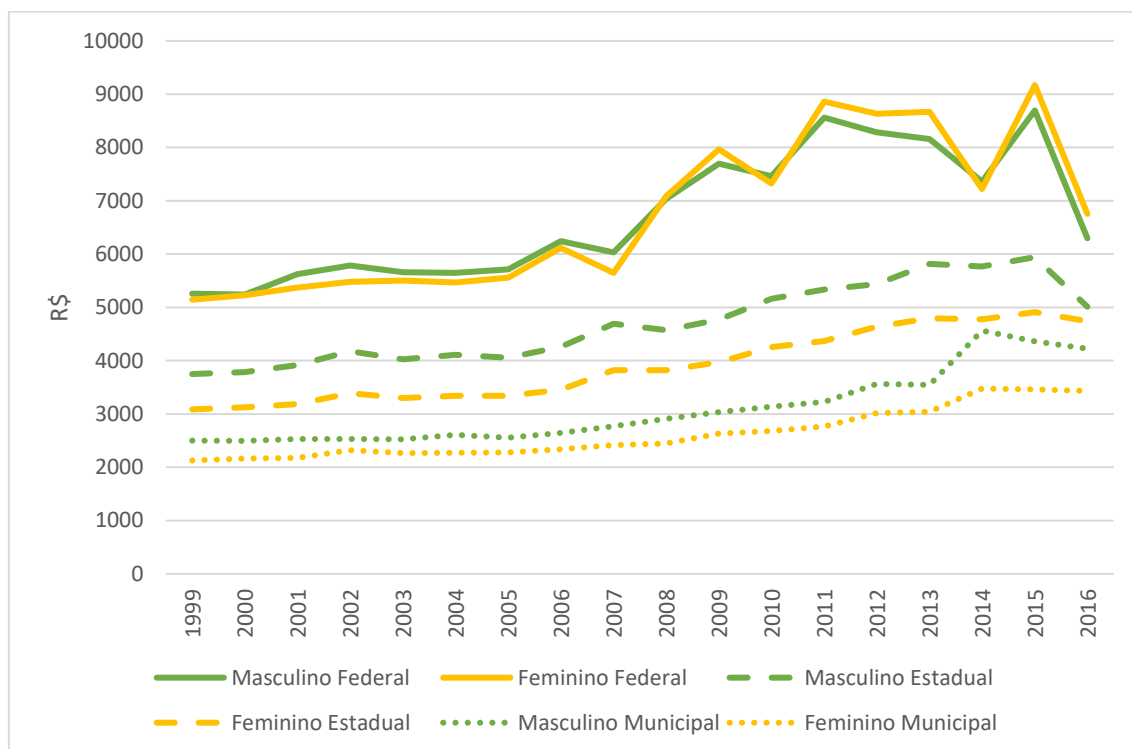
Os municípios são também o âmbito onde se encontra a maior precarização das relações de trabalho, marcada por maior informalidade no regime de contratação de servidores³⁸ (VAZ, 2010).

³⁶ Toda a manipulação de dados relativos à remuneração foi realizada com base nas remunerações médias mensais de homens e mulheres, por ocupação, por nível de governo e por ano. Os valores das remunerações médias mensais, para todos os anos, foram corrigidos a preços de maio de 2018.

³⁷ Esse resultado parece contrariar o estudo de Enap (2017), que aponta que os homens ganham, em média, 10,2% a mais do que as mulheres no nível federal. Essa diferença pode decorrer do fato de que este trabalho, diferentemente de Enap (2017), incluiu tantos os servidores civis quanto os militares. Como será visto adiante, os praças do exército eram, em 2016, a ocupação masculina mais numerosa, representando aproximadamente um terço do total de homens ocupados no poder executivo federal. A remuneração média mensal dos praças do exército girava em torno de R\$ 2.500,00, bem abaixo da média remuneratória das três principais ocupações femininas (assistente administrativo, auxiliar de escritório e professor da Educação de Jovens e Adultos do Ensino Fundamental - 1ª a 4ª série) que abarcaram aproximadamente um terço das ocupadas no poder executivo federal no mesmo ano (R\$ 8.347,08). Uma hipótese é a de que esse quantitativo expressivo de servidores militares em uma faixa remuneratória baixa tenda a suprimir o hiato salarial em favor dos homens, verificado em pesquisas que contemplaram somente servidores civis.

³⁸ As contratações informais são as que não são realizadas nem sob o regime estatutário nem sob a CLT.

Gráfico 8 - Remuneração média mensal dos servidores do Poder Executivo por sexo e nível de governo (1999-2016)



Fonte: RAIS/MT. Atlas do Estado Brasileiro/Ipea. Elaboração própria.

A partir do cálculo dos índices de representatividade e de representatividade estratificada por sexo e nível de governo (Tabela 2), é possível compreender melhor a dinâmica da representação passiva de mulheres na burocracia³⁹⁴⁰.

Ao observarmos conjuntamente os coeficientes dos dois índices, verifica-se que, em âmbito federal, apesar de poucas, as mulheres possuem distribuição relativamente homogênea nos diferentes estratos, o que pode ser aferido pela proximidade dos coeficientes de π e de ρ . Nos primeiros quatro anos da série histórica e também nos últimos três, o fato do coeficiente de ρ ser maior do que o de π , sugere que nesses momentos as mulheres apresentaram tendência a uma maior representatividade nos extratos mais elevados da burocracia.

³⁹ O π , medida de representatividade simples, é o mesmo apresentado na Tabela 1. Na Tabela 2, os valores de π para os anos de 1995 a 2002 foram omitidos em razão da falta de dados para calcular ρ para esses anos. ρ é uma medida de representatividade ponderada por nível ou estrato da burocracia. A descrição de como as medidas foram calculadas encontra-se no Apêndice A.

⁴⁰ Como explicitado no Apêndice A, ρ foi calculado a partir da divisão da burocracia dos diferentes níveis de governo em estratos salariais. A distribuição por faixas salariais foi utilizada como *proxy*, pois não há na RAIS variável diretamente relacionada à inserção de homens e mulheres nos diferentes níveis hierárquicos das burocracias. Nesse caso, presume-se que maiores salários estão relacionados à ocupação de posições de direção e/ou também à ocupação de carreiras de maior prestígio, que tendem a ocupar mais espaços de poder.

Nos níveis subnacionais, sobretudo nos estados, a diferença de valor mais acentuada entre π e ρ , sendo ρ menor do que π , indica que as mulheres estão sobre-representadas nos estratos salariais mais baixos da burocracia. O nível municipal encontra-se em posição melhor, pois as mulheres, ao longo do tempo, melhoraram sua distribuição entre as faixas salariais.

Nos municípios, em 1995, as mulheres estavam sobre-representadas levando-se em conta apenas sua presença e sub-representadas quando essa presença foi ponderada por estrato. Já em 2016, as mulheres encontravam-se, ainda que ρ permanecesse menor do que π , sobre-representadas em ambos os casos. De todo modo, não se pode desconsiderar o fato de que a diferença salarial de homens e mulheres foi de 17%, em média, no período 1999-2016.

As mulheres são sobre-representadas quando se observa o total de ocupados no setor público estadual, mas são sub-representadas nos estratos mais altos, quando esta população é dividida em grupos estratificados. Ao se avaliar, assim, o ρ dos níveis federal e estadual, verifica-se que a representação passiva de homens e mulheres em ambos os níveis não difere muito em vários anos do período analisado. O índice de representatividade estratificado corrobora a posição desvantajosa que as mulheres se encontram em nível estadual, onde a diferença salarial de homens e mulheres foi de 22% entre 1999 e 2016.

Tabela 2 - Índices de representação passiva da burocracia por sexo e nível de governo

Ano	Federal				Estadual				Municipal			
	Feminino		Masculino		Feminino		Masculino		Feminino		Masculino	
	π	ρ	π	ρ	π	ρ	π	ρ	π	ρ	π	ρ
2003	0,57	0,63	1,45	1,39	1,14	0,76	0,85	1,35	1,22	0,89	0,77	1,13
2004	0,59	0,65	1,43	1,37	1,14	0,78	0,86	1,33	1,25	0,93	0,75	1,08
2005	0,60	0,67	1,41	1,35	1,14	0,68	0,85	1,41	1,24	0,92	0,75	1,09
2006	0,62	0,65	1,39	1,36	1,17	0,74	0,83	1,37	1,25	1,03	0,74	0,98
2007	0,71	0,68	1,30	1,36	1,15	0,83	0,84	1,27	1,26	1,02	0,73	0,99
2008	0,64	0,58	1,37	1,45	1,15	0,87	0,85	1,20	1,27	1,04	0,73	0,97
2009	0,65	0,62	1,36	1,41	1,15	0,88	0,84	1,14	1,27	1,03	0,72	0,98

2010	0,74	0,68	1,27	1,36	1,15	0,88	0,84	1,20	1,26	1,02	0,73	0,98
2011	0,64	0,62	1,38	1,42	1,14	0,80	0,86	1,25	1,27	1,06	0,72	0,94
2012	0,65	0,64	1,36	1,41	1,14	0,78	0,86	1,32	1,28	1,11	0,71	0,89
2013	0,62	0,56	1,39	1,49	1,12	0,75	0,88	1,33	1,29	1,17	0,70	0,83
2014	0,62	0,68	1,40	1,37	1,12	0,79	0,87	1,29	1,30	1,14	0,69	0,86
2015	0,63	0,69	1,38	1,37	1,12	0,76	0,88	1,32	1,30	1,09	0,69	0,89
2016	0,60	0,72	1,41	1,38	1,11	0,75	0,89	1,34	1,30	1,14	0,69	0,86

Fonte: RAIS/MT. Atlas do Estado Brasileiro/Ipea. Censo Demográfico; Contagem da População/IBGE. Elaboração própria.

Uma possível razão da concentração feminina nas esferas de governo e nas ocupações que oferecem as piores remunerações poderia ser a de que as mulheres apresentam menor nível de educação e de experiência profissional que os homens. As mulheres se concentrariam nas esferas de governo e nas ocupações com menor exigência de qualificação e, conseqüentemente, com menores salários (VAZ, 2010).

Tanto homens quanto mulheres obtiveram avanços em termos de escolaridade em todos os níveis de governo. Entretanto, ao longo da série histórica observada, as mulheres apresentaram, proporcionalmente, maior escolaridade que os homens em todos os níveis de governo. O único caso que merece maior destaque é o do nível 5 (mestrado e doutorado), em que os homens apresentaram pequena vantagem (Gráfico 9)⁴¹.

Nessa esfera federal, as mulheres apresentaram tendência a diminuir seu percentual nos níveis mais baixos de escolaridade e aumentar nos mais altos. O percentual de mulheres passou de 13 para 1% no nível 1, de 13 para 2% no nível 2 e de 35 para 24% no nível 3. Na escolaridade superior (nível 4), as mulheres passaram de 39 para 65%. No nível 5, dos servidores com pós-graduação, o percentual de mulheres passou de 0,3 para 8%. Portanto, se, em 1995, 39% das servidoras federais possuíam ao menos nível superior completo, em 2016 esse percentual subiu para 73% (os percentuais equivalentes para os homens foram 24 e 39%).

A tendência das servidoras estaduais foi a mesma das federais: diminuir o percentual nos níveis mais baixos de escolaridade e aumentar nos mais altos. Em 1995,

⁴¹ A RAIS apresenta 11 níveis de escolaridade. Neste trabalho, optou-se por agregar alguns desses níveis de forma a reduzi-los a 5. A agregação realizada encontra-se detalhada no Anexo C. Cabe observar igualmente que todos os níveis, à exceção do nível 5 (mestrado e doutorado), possuem dados de 1995 a 2016. A série histórica para o nível 5 vai de 2006 a 2016.

16, 15 e 42% das servidoras estaduais encontravam-se nos níveis 1, 2 e 3, respectivamente. Em 2016, esses percentuais alteraram-se para 3, 6 e 28%. O percentual de mulheres no nível 4 aumentou de 27 para 62% e, no nível 5, de 0,9 para 1,4%. Por conseguinte, o percentual de servidoras com ao menos nível superior completo subiu de 27 para 63,4% (os percentuais equivalentes para os homens foram 22 e 47,6%). Isso evidencia que as mulheres no serviço público federal possuem maior escolaridade que as mulheres no serviço público estadual. Para os homens, a situação é a inversa, pelo menos a partir do fim da série histórica.

Nos municípios, as servidoras diminuíram seu percentual nos níveis de escolaridade 1 e 2, enquanto aumentaram nos demais. A proporção de mulheres nos níveis 1 e 2 diminuiu, respectivamente, de 34 para 7% e de 16 para 8%. No nível 3, a proporção feminina aumentou de 36 para 38%; no nível 4, de 14 para 45%; e, no nível 5, de 0,3 para 2%. Nesse sentido, a proporção de servidoras municipais com ao menos nível superior completo subiu de 14 para 47% (os percentuais equivalentes para os homens foram 11 e 29%). Se considerarmos como parâmetro a escolaridade de nível médio e a de nível superior, no ano de 2016, as mulheres nos municípios estão em posição equivalente a dos homens nos estados e em posição superior a dos homens no nível federal nos últimos anos do período observado.

Outrossim, a escolaridade influencia a remuneração média em todos os níveis de governo (Tabela 3). A única exceção à regra encontra-se no executivo federal, onde a remuneração média masculina do nível 1 é 31% maior do que a do nível 2.

Nas esferas federal e municipal, entre o nível médio e o superior há uma diferença de 100% ou mais na remuneração percebida (a diferença tende a ser maior para os homens). Na esfera estadual, a maior diferença encontra-se entre o nível superior e a pós-graduação (mestrado e doutorado) em que a remuneração dos homens aumenta em 81% e a das mulheres em 128%. De todo modo, nos estados, os homens com nível superior ganham 73% a mais do que os com nível médio e as mulheres, 51% a mais.

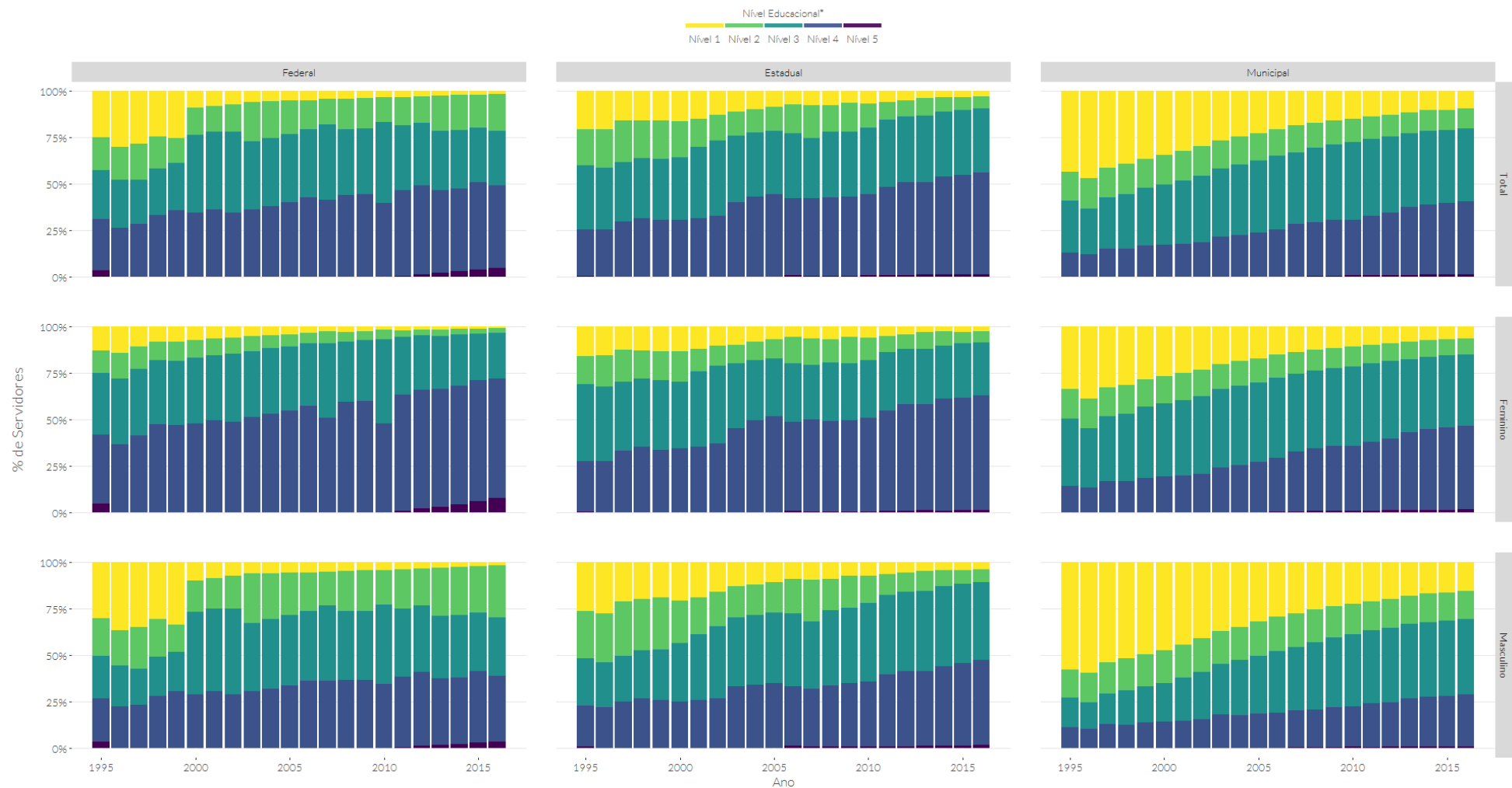
Levando-se em conta cada nível de escolaridade, a maior diferença de remuneração entre os sexos, na esfera federal, está no nível 2, onde as mulheres ganharam em média 22% a mais do que os homens. Outra diferença significativa deu-se no nível 4, onde os homens ganharam 17% a mais do que as mulheres. Nas esferas estadual e municipal as maiores diferenças ocorreram nos níveis 1 e 4, onde os homens ganharam, respectivamente, 75 e 41% (nível 1) e 57 e 38% (nível 4) a mais que as mulheres, em média.

Contudo, apesar de possuírem maior nível de escolaridade, as mulheres apresentaram, no período, tendência a ganhar menos do que os homens em todos os níveis de escolaridade e em todas as esferas de governo. A única exceção à regra foi observada no nível de escolaridade 2, do governo federal, em que as mulheres perceberam remuneração média superior a dos homens (22%) (Tabela 3).

Por sua vez, a menor diferença de remuneração entre os sexos se deu no nível 3 nos governos federal e municipal, em que os homens ganharam 3 e 20% a mais que as mulheres, respectivamente. No governo estadual, a menor diferença foi encontrada entre os servidores com pós-graduação, nível em que os homens ganharam em média 25% a mais do que as mulheres.

Dessa maneira, o perfil educacional das mulheres não explica sua predominância nos níveis de governo subnacionais, tampouco o hiato salarial existente.

Gráfico 9 - Distribuição percentual de servidores por nível de governo, escolaridade e sexo (1995-2016)



* Nível 1: Analfabeto + Até 5ª Incomp. + 5ª Compl. + 6ª a 9ª Fund. --- Nível 2: Fund. Compl. + Médio Incomp. --- Nível 3: Médio Compl. + Superior Incomp. --- Nível 4: Superior Compl. --- Nível 5: Mestrado + Doutorado

Fonte: RAIS/MT. Atlas do Estado Brasileiro/Ipea. Elaboração própria.

Tabela 3 – Remuneração média dos servidores do Poder Executivo por nível de governo, escolaridade e sexo (2003-2016)

Escolaridade	Federal				Estadual				Municipal			
	Masculino		Feminino		Masculino		Feminino		Masculino		Feminino	
	Quant. Serv.	Remuneração Média (R\$)	Quant. Serv.	Remuneração Média (R\$)	Quant. Serv.	Remuneração Média (R\$)	Quant. Serv.	Remuneração Média (R\$)	Quant. Serv.	Remuneração Média (R\$)	Quant. Serv.	Remuneração Média (R\$)
Nível 1	37921	4.195	10019	3.932	135163	3.059	129751	1.747	479043	1.646	424772	1.169
Nível 2	128007	3.200	16523	4.115	216997	3.430	212072	2.458	303463	1.775	363136	1.348
Nível 3	230940	5.161	104356	4.992	581037	3.881	661143	2.841	640417	2.056	1338145	1.715
Nível 4	236773	12.333	197877	10.535	528380	6.728	1007023	4.293	391148	4.720	1099590	3.418
Nível 5	9802	17.588	8591	16.148	18018	12.186	19353	9.787	14795	5.972	45264	4.707

Fonte: RAIS/MT. Atlas do Estado Brasileiro/Ipea. Elaboração própria.

Grande parte da diferença em termos de distribuição de mulheres por níveis de governo pode ser explicada através da análise das ocupações. Os níveis subnacionais concentram a maior parte dos empregos tradicionalmente ocupados por mulheres, nas áreas de saúde, educação e assistência social (CERQUEIRA, 2005; VAZ, 2010).

Os ocupados nas áreas de saúde, educação e assistência social são, ao menos, 31,6% dos ocupados no setor público municipal, 35,3% no estadual e 14,3% no federal (Tabela 4)⁴².

Em relação à área de saúde, as mulheres constituem ampla maioria, acima de 80% nos três níveis, dos profissionais de enfermagem. Já em relação aos médicos, ocupação de maior prestígio, verifica-se situação inversa, embora com menos discrepância. As mulheres são 42% dos médicos tanto em nível municipal quanto estadual e 36% no nível federal.

Nos ensinos infantil, fundamental e médio, as mulheres são 86% dos professores no nível municipal e 77% no estadual. No nível federal, chama atenção o fato das mulheres constituírem 44% dos professores. Desagregando-se, na esfera federal, os dados sobre as diferentes ocupações enquadradas no termo ‘professores’, verifica-se que os homens estão amplamente concentrados (93%) em duas das ocupações melhor remuneradas do agrupamento⁴³ (‘Professor da educação de jovens e adultos do ensino fundamental (primeira a quarta série)’ - e ‘Professor de disciplinas pedagógicas no ensino médio’). Contudo, esse fato é verdadeiro também para as mulheres, que estão 92% concentradas nessas mesmas ocupações. Pode-se supor, que, por serem ocupações com remunerações elevadas, são disputadas tanto por mulheres quanto por homens.

Na área de Assistência Social, as mulheres são 94% em nível federal, 82% no nível estadual e 91% em nível municipal.

As maiores discrepâncias entre remunerações acontecem na área médica, onde os homens ganham em média de 5 a 9% mais que as mulheres. Mas mesmo nas ocupações em que predominaram as mulheres, os homens apresentaram tendência a ganhar mais.

Embora a diferença seja pouco significativa, os homens foram melhor remunerados, em média, nas ocupações de enfermagem dos níveis federal e estadual (3%) e como professores dos níveis estadual e municipal (2%). Na assistência social os homens ganharam mais em todos os níveis (0,7 a 13%).

⁴² Esses percentuais dizem respeito a ocupações selecionadas nas áreas de educação, saúde e assistência social. A seleção foi realizada através da aplicação de filtro na listagem geral de ocupações. Para a área de educação aplicou-se o filtro ‘professor’; para a área de saúde, ‘enferm’ e ‘médico’; para a área de assistência social, ‘social’. As ocupações abrangidas por essa seleção estão listadas no Anexo A. Dessa forma, os percentuais apresentados são maiores, dado que existem outras ocupações em cada uma das áreas.

⁴³ Em 2016, no nível federal, a remuneração média da ocupação ‘Professor da educação de jovens e adultos do ensino fundamental (primeira a quarta série)’ foi de R\$ 13.288 para mulheres e R\$ 13.621 para homens e da ocupação ‘Professor de disciplinas pedagógicas no ensino médio’, R\$ 10.540 para mulheres e R\$ 11.375 para homens.

Tabela 4 - Comparação entre ocupações selecionadas nas áreas de saúde, educação e assistência social do Poder Executivo por sexo e nível de governo (2003-2016)

Nível de Governo	Ocupação	Feminino		Masculino		% da ocupação em relação ao total das ocupações no nível de governo
		% Ocupados	Remuneração Média (R\$)	% Ocupados	Remuneração Média (R\$)	
Federal	Enfermagem	85	5.972	15	6.139	3
	Médicos	36	9.946	64	10.627	3
	Professores	44	5.779	56	5.558	8
	Assist. Social	94	4.667	6	4.934	0,3
Estadual	Enfermagem	85	4.066	15	4.201	4
	Médicos	42	10.947	58	11.562	2
	Professores	77	3.073	23	3.121	29
	Assist. Social	82	3.853	18	4.417	0,3
Municipal	Enfermagem	86	3.364	14	3.287	5
	Médicos	42	6.021	58	6.645	2
	Professores	86	2.481	14	2.540	24
	Assist. Social	91	2.347	9	2.363	0,6

Fonte: RAIS/MT. Atlas do Estado Brasileiro/Ipea. Elaboração própria.

A análise das vinte principais ocupações (mais numerosas) por sexo em 2016, permite visualizar outras características da distribuição de servidores e servidoras públicas entre os níveis de governo.

As vinte principais ocupações por sexo no nível federal compreendem 66% dos ocupados do sexo feminino (212.851 mil servidoras), com uma média remuneratória de R\$ 8.622,03 (amplitude de R\$ 12.387,94 e desvio padrão de R\$ 3.486,57) e 78% dos ocupados do sexo masculino (502.027 mil servidores), com média remuneratória de R\$ 10.000,03 (amplitude de R\$ 22.139,40 e desvio padrão de R\$ 5.066,05) (Tabela 5).

As mulheres predominaram nas ocupações administrativas (100.743), de docência (37.447) e da área de saúde (33.582). Já os homens concentraram-se em sua maioria em ocupações militares (351.468), administrativas (88.711) e de docência (46.616).

Nesse âmbito, homens e mulheres apresentaram onze ocupações em comum (55%), que estão distribuídas entre ocupações administrativas, militares, médicas, diretivas e docentes. Os homens são melhor remunerados que as mulheres em oito delas (72%).

Nas carreiras militares, as mulheres, apesar de poucas, são melhor remuneradas que os homens nos níveis hierárquicos mais baixos (praças), recebendo em média, no exército, 78% a mais que os homens e 38% a mais na aeronáutica. A situação, no entanto, se inverte nos níveis superiores (oficiais). Os homens oficiais ganham em média 22% a mais que as mulheres no exército e 25% a mais na aeronáutica⁴⁴.

Entre os dirigentes públicos do setor federal⁴⁵, os homens ganham em média 23% a mais que as mulheres. Ganham mais que as mulheres também nas ocupações administrativas e de docência, porém, com margem menor (média de 8% a mais na área administrativa e 5% na de docência). As mulheres médicas clínicas ganham 7% a mais que os homens.

Merece também destaque o fato de que a ocupação ‘analista de redes e comunicação de dados’, geralmente considerada ‘masculina’, é a 14ª ocupação mais numerosa entre as mulheres. Em relação aos homens, cabe ressaltar que a ocupação ‘auditor-fiscal da receita federal’, carreira de prestígio em nível federal, é a 16ª ocupação mais numerosa. Dentre as ocupações mais numerosas das mulheres também aparece uma carreira da área fiscal, a de Técnico da Receita Federal (19ª posição).

No nível estadual, as vinte ocupações mais numerosas abarcaram 80% das mulheres servidoras (1.549.885), com remuneração média de R\$ 3.911,24 (amplitude de R\$ 7.781,17 e desvio padrão de R\$ 1.852,26) e 75% dos homens (1.113.838), com remuneração média de R\$ 4.918,20 (amplitude de R\$ 6.802,50 e desvio padrão de R\$ 1.863,95) (Tabela 6).

As mulheres predominaram em ocupações da área de educação (656.727), administrativas (309.597) e diretivas (298.020). Dentre as vinte principais ocupações, as mulheres também alcançaram números significativos na área de saúde (153.119). Os homens estavam mais concentrados em ocupações militares (311.375), da área de educação (226.394) e administrativas (196.459).

Treze dessas ocupações foram as mesmas para homens e mulheres (65%) e estiveram predominantemente concentradas nas áreas administrativa, diretiva, militar, médica,

⁴⁴ Vaz (2010) indica que, uma vez que as mulheres não podem ocupar cargos de combate nas forças armadas brasileiras, isso faz com que integrem os quadros complementares e de apoio administrativo, ocupando cargos de nível superior ou técnico e recebendo remuneração superior à média da carreira. “Trata-se, em geral, de médicas, dentistas, farmacêuticas, enfermeiras, economistas, administradoras, advogadas, engenheiras e técnicas atuando nos quartéis, hospitais e academias militares do país” (p. 105). Contudo, uma vez que os homens ganham mais que as mulheres como oficiais das forças armadas, isso provavelmente indica que os homens oficiais ocupam cargos de hierarquia mais elevada.

⁴⁵ Na ocupação ‘dirigente do serviço público federal’ estão compreendidos os Conselheiros (diplomacia), Coordenadores do serviço público federal, Coordenadores gerais do serviço público federal, Diretores do serviço público federal, Funcionários públicos federais superiores, Gerentes do serviço público federal, Ministros (diplomacia), Secretários (diplomacia), Secretários de estado (serviço público federal) e Subsecretários de estado (serviço público federal). As atribuições da ocupação envolvem garantir suporte na gestão de pessoas, na administração de material, patrimônio, informática e serviços para as áreas meio e finalísticas da administração pública federal; definir diretrizes, planejar, coordenar e supervisionar ações, monitorando resultados e fomentando políticas de mudança. Fonte: <http://www.mtecbo.gov.br/cbosite/pages/pesquisas/BuscaPorTituloResultado.jsf>

operacional e educacional. Os homens foram melhor remunerados que as mulheres em nove dessas ocupações (69%).

Enquanto dirigentes do setor público estadual⁴⁶ os homens ganharam em média 38% a mais que as mulheres em 2016. Nas ocupações administrativas a situação se repete. As mulheres eram mais numerosas, mas os homens em média ganhavam mais (5 a 24%).

Nas ocupações da área de educação os homens ganharam em média mais que as mulheres nos cargos de professor de nível superior do ensino fundamental (9%) e professor de disciplinas pedagógicas no ensino médio (4%). As mulheres por sua vez ganharam mais do que os homens como professoras da educação de jovens e adultos do ensino fundamental (18%), professoras de nível médio no ensino fundamental (12%) e inspetoras de alunos (3%).

Os homens soldados da Polícia Militar ganharam em média 9% a mais. Nas ocupações operacionais, os homens foram melhor remunerados como operadores de máquinas (47%) e as mulheres como trabalhadoras de manutenção de edificações (9%). Os homens médicos clínicos ganharam 8% em média a mais que as mulheres.

No plano municipal, as vinte principais ocupações no ano de 2016 abrangeram 69% das servidoras públicas, com uma remuneração média de R\$2.505 (amplitude de R\$ 3.588, desvio padrão de R\$ 935). As vinte principais ocupações masculinas abarcaram 61% dos servidores municipais, com uma remuneração média de R\$ 2.706 (amplitude de R\$ 8.453, desvio padrão de R\$ 1.751) (Tabela 7).

As mulheres predominaram, no plano municipal, nas áreas de educação (1.255.482), administrativa (532.871) e de saúde (509.038). Já os homens se concentraram nas áreas administrativa (328.743), de serviços de segurança (196.447) e diretiva (158.817).

Dez das vinte principais ocupações nos municípios foram as mesmas para homens e mulheres (50%). As áreas de concentração foram: administrativa, diretiva, educação, saúde e limpeza e conservação. Os homens apresentaram remuneração superior às mulheres em sete dessas ocupações (70%).

As mulheres ganharam mais que os homens apenas nas ocupações de professor (média de 8%). Os homens apresentaram remuneração superior como dirigentes municipais⁴⁷ (15%),

⁴⁶ Na ocupação ‘dirigente do serviço público estadual e distrital’ estão compreendidos os Chefes do serviço público estadual e distrital, Coordenadores do serviço público estadual e distrital, Funcionários públicos estaduais e distritais superiores, Gerentes do serviço público estadual e distrital, Secretários estaduais e distritais (serviço público estadual e distrital). As atribuições da ocupação envolvem garantir suporte na gestão de pessoas, na administração de material, patrimônio, informática e serviços para as áreas meio e finalísticas da administração pública federal; definir diretrizes, planejar, coordenar e supervisionar ações, monitorando resultados e fomentando políticas de mudança. Fonte: <http://www.mtecbo.gov.br/cbosite/pages/pesquisas/BuscaPorTituloResultado.jsf>

⁴⁷ Na ocupação ‘dirigente do serviço público municipal’ estão compreendidos os Chefes de assessoria técnica do serviço público municipal, Chefes de gabinete do serviço público municipal, Diretores de departamento do serviço público municipal, Diretores de divisão do serviço público municipal, Funcionários públicos municipais superiores, Secretários municipais (serviço público municipal). As atribuições da ocupação envolvem garantir

profissionais da área de administração (média de 11%), profissionais da área de saúde (média de 5%) e como trabalhadores de limpeza e conservação de áreas públicas (23%).

A análise das vinte principais ocupações corrobora, portanto, a sobre-representação das mulheres nas áreas de educação e saúde. Mesmo no nível federal, onde há menos vagas nas áreas de educação e saúde, essas áreas concentram grande parte das ocupações femininas mais numerosas, situando-se abaixo apenas da área administrativa.

A área de educação concentra contingente expressivo das ocupações masculinas mais numerosas nas esferas federal e estadual. A área de saúde não aparece em nenhuma das esferas como área de grande destaque quando se considera as ocupações masculinas mais numerosas.

Na área de saúde, em todos os níveis, as principais ocupações femininas estão relacionadas à enfermagem, enquanto as masculinas dizem respeito principalmente à medicina e a outras ocupações, como a de agente de saúde pública. Na área de educação não há um padrão geral tão claro.

Outro padrão é a predominância masculina nas áreas militares, policiais e relacionadas à segurança. Contudo, chama a atenção que, em nível federal, as ocupações de praça e oficial do Exército e da Aeronáutica tenham aparecido na lista das vinte principais ocupações femininas. Em nível estadual, a ocupação de soldado da Polícia Militar também é uma das vinte principais ocupações das mulheres.

A ocupação de dirigente do setor público é uma das ocupações principais de homens e mulheres nos três níveis da federação. Uma vez que os homens nessa ocupação são melhor remunerados nos três níveis, isso possivelmente indica que ocupam cargos de direção mais elevados.

Outrossim, mesmo em terrenos tradicionalmente mais ocupados por mulheres, os homens apresentaram tendência a ser melhor remunerados⁴⁸.

Fica explícita a inserção diferenciada das mulheres nos diferentes níveis de governo, sobretudo em função da predominância, nos níveis subnacionais, dos empregos

suporte na gestão de pessoas, na administração de material, patrimônio, informática e serviços para as áreas meio e finalísticas da administração pública federal; definir diretrizes, planejar, coordenar e supervisionar ações, monitorando resultados e fomentando políticas de mudança. Fonte: <http://www.mtecbo.gov.br/cbosite/pages/pesquisas/BuscaPorTituloResultado.jsf>

⁴⁸ Guy e Newman (2004) atribuem essa diferença salarial, existente mesmo quando mulheres e homens com a mesma qualificação exercem trabalho idêntico, à não remuneração do ‘trabalho emocional’. O *emotional labor* é descrito como um tipo de trabalho que requer contato interpessoal e que é, portanto, relacional. “*Emotional labor applies to both men’s and women’s work, but it is the ‘softer’ emotions, those required in relational tasks such as caring and nurturing, that disappear most often from job descriptions, performance evaluations, and salary calculations. These are the emotions that are a mainstay of health and human service professions, public education, paraprofessional jobs, and most support positions, such as administrative assistants, receptionists, clerical staff, and secretaries*” (p. 289). A ausência de remuneração pelo trabalho emocional esperado das mulheres revela o pressuposto de que esse tipo de trabalho é natural nas mulheres, pois se trata de um comportamento maternal, e por isso não requer ou mesmo não merece remuneração (ENGLAND; FOLBRE, 1999 *apud* GUY; NEWMAN, 2004).

tradicionalmente ocupados por mulheres, sobretudo nas áreas de saúde e educação. Percebe-se um entrelaçamento de diferenças setoriais, ocupacionais e por esfera de governo na distribuição de homens e mulheres entre as burocracias. Essas diferenças acabam por tornar desigual o acesso das mulheres aos empregos públicos.

De todo modo, as mulheres, mesmo depois de conseguirem inserção no nível federal, não têm as mesmas chances de promoção e progressão profissional que os congêneres do sexo masculino. No próximo capítulo, será tratada a questão da segregação hierárquica de mulheres na administração pública federal.

Tabela 5 - Vinte principais ocupações do Poder Executivo Federal por sexo (2016)⁴⁹

Feminino			Masculino		
Ocupação	Quant. de Ocupados	Remun. Média (R\$)	Ocupação	Quant. de Ocupados	Remun. Média (R\$)
Assistente administrativo	52.643	6.425,03	Praça do exército	216.354	2.392,36
Auxiliar de escritório	29.656	5.327,93	Praça da aeronáutica	52.776	3.570,70
Prof. da EJA do ens. fund. (1ª a 4ª série)	21.271	13.288,29	Assistente administrativo	45.020	6.438,59
Prof. de disciplinas pedagógicas no ens. médio	16.176	10.540,17	Praça da marinha	42.763	4.105,67
Auxiliar de enfermagem	14.650	5.003,52	Auxiliar de escritório	32.179	5.720,43
Dirigente do serviço público federal	12.469	8.862,17	Prof. da EJA do ens. fund. (1ª a 4ª série)	26.575	13.620,65
Administrador	8.981	12.678,82	Oficial do exército	25.943	12.715,58
Enfermeiro	7.578	9.007,88	Prof. de disciplinas pedagógicas no ens. médio	20.041	11.375,18
Praça da aeronáutica	6.601	4.910,64	Dirigente do serviço público federal	16.437	10.877,17
Médico clínico	6.037	13.556,68	Administrador	11.512	14.758,40
Técnico de enfermagem	5.317	5.654,22	Visitador sanitário	9.914	6.478,47
Oficial do exército	4.404	10.446,69	Policial rodoviário federal	9.670	11.696,06
Oficial da aeronáutica	4.149	10.252,87	Agente de saúde pública	9.562	6.092,99
Analista de redes e de comunicação de dados	3.829	12.795,13	Médico clínico	8.903	12.632,33
Praça do exército	3.827	4.202,73	Oficial da aeronáutica	7.572	12.820,51
Datilógrafo	3.338	6.647,07	Auditor-fiscal da receita federal	7.502	24.531,77
Técnico em administração	3.108	7.866,04	Oficial da marinha	6.060	12.992,59
Entrevistador censitário e de pesquisas amostrais	3.017	1.743,59	Agente de polícia federal	5.562	13.669,76
Técnico da receita federal	2.962	14.131,53	Motorista de carro de passeio	5.454	5.635,48
Assistente social	2.838	9.099,58	Vigilante	4.649	7.881,92

Fonte: RAIS/MT. Atlas do Estado Brasileiro/Ipea. Elaboração própria.

⁴⁹ As ocupações destacadas em cinza são as que homens e mulheres apresentaram em comum para o nível de governo e o ano em questão. Em vermelho está destacado o conjunto de ocupações mais numeroso, em azul o segundo mais numeroso e em verde o terceiro, por sexo. Os conjuntos de ocupações foram divididos por área de atuação.

Tabela 6 - Vinte principais ocupações do Poder Executivo Estadual por Sexo (2016) ⁵⁰

Feminino			Masculino		
Ocupação	Quant. de Ocupados	Remun. Média (R\$)	Ocupação	Quant. de Ocupados	Remun. Média (R\$)
Professor de nível médio no ens. fund.	304.589	3.429,57	Dirigente do serviço público estad. e distr.	194.771	4.699,85
Dirigente do serviço público estad. e distrit.	298.020	3.403,41	Assistente administrativo	139.757	5.050,06
Prof. de disciplinas pedagógicas no ens. médio	194.044	3.233,59	Soldado da polícia militar	123.881	4.316,00
Assistente administrativo	183.664	4.071,16	Professor de nível médio no ens. fund.	100.471	3.062,37
Auxiliar de escritório	77.254	3.146,62	Cabo da polícia militar	91.556	4.854,19
Inspetor de alunos de escola pública	68.371	2.213,93	Sargento da polícia militar	83.325	6.713,85
Prof. de nível superior do ens. fund. (1ª a 4ª série)	58.560	2.958,64	Professor de disciplinas pedagógicas no ens. médio	66.130	3.354,64
Auxiliar de enfermagem	54.658	6.176,99	Agente de segurança penitenciária	53.952	5.758,54
Trab. de serv. de limp. e conserv. de áreas públicas	44.159	1.345,80	Auxiliar de escritório	40.545	3.342,58
Técnico de enfermagem	33.964	2.972,80	Investigador de polícia	37.615	8.127,28
Prof. da EJA do ens. fund. (1ª a 4ª série)	31.163	7.077,62	Prof. de nível superior do ens. fund. (1ª a 4ª série)	30.827	3.218,04
Supervisor administrativo	30.520	3.552,96	Operador de máquinas-ferramenta convencionais	25.262	3.932,59
Operador de máquinas-ferramenta convencionais	29.342	2.680,88	Médico clínico	21.306	9.864,87
Enfermeiro	28.823	6.319,86	Agente de segurança	20.150	5.020,55
Trabalhador da manutenção de edificações	24.006	4.005,70	Inspetor de alunos de escola pública	17.132	2.144,20
Agente comunitário de saúde	18.933	3.254,65	Supervisor administrativo	16.157	3.742,49
Técnico em administração	18.159	3.537,40	Trabalhador da manutenção de edificações	14.914	3.690,24
Soldado da polícia militar	17.654	4.123,51	Sargento bombeiro militar	12.613	7.322,05
Faxineiro	17.261	1.592,73	Prof. da EJA do ens. fund. (1ª a 4ª série)	11.834	5.996,60
Médico clínico	16.741	9.126,97	Sócioeducador	11.640	4.153,07

Fonte: RAIS/MT. Atlas do Estado Brasileiro/Ipea. Elaboração própria.

⁵⁰ As ocupações destacadas em cinza são as que homens e mulheres apresentaram em comum para o nível de governo e o ano em questão. Em vermelho está destacado o conjunto de ocupações mais numeroso, em azul o segundo mais numeroso e em verde o terceiro, por sexo. Os conjuntos de ocupações foram divididos por área de atuação.

Tabela 7 - Vinte principais ocupações do Poder Executivo Municipal por Sexo (2016) ⁵¹

Feminino			Masculino		
Ocupação	Quant. de Ocupados	Remun. Média (R\$)	Ocupação	Quant. de Ocupados	Remun. Média (R\$)
Professor de nível médio no ensino fundamental	374.822	3.132,87	Assistente administrativo	188.018	2.426,82
Assistente administrativo	308.169	2.169,09	Dirigente do serviço público municipal	158.817	3.478,52
Prof. de nível superior do ens. fund. (1ª a 4ª série)	274.981	3.167,94	Auxiliar de escritório	95.182	2.167,56
Prof. da EJA do ens. fund. (1ª a 4ª série)	235.481	3.255,34	Vigia	90.399	1.602,57
Dirigente do serviço público municipal	203.184	2.951,86	Trab. de serv. de limp. e conserv. de áreas públicas	82.893	1.832,77
Agente comunitário de saúde	176.423	1.494,74	Motorista de carro de passeio	79.757	2.177,17
Auxiliar de escritório	172.780	2.002,88	Guarda-civil municipal	62.349	3.442,79
Professor de nível médio na educação infantil	170.938	3.898,84	Professor de nível médio no ensino fundamental	52.560	2.811,30
Trab. de serv. de limp. e conserv. de áreas públicas	162.229	1.408,53	Médico clínico	50.378	9.898,27
Técnico de enfermagem	104.604	2.275,48	Agente comunitário de saúde	49.169	1.551,16
Faxineiro	95.946	1.427,75	Supervisor administrativo	45.543	2.734,76
Auxiliar de enfermagem	89.431	2.309,85	Prof. de nível superior do ens. fund. (1ª a 4ª série)	44.952	3.110,41
Cozinheiro geral	81.617	1.466,45	Varredor de rua	44.825	1.445,15
Auxiliar de desenvolvimento infantil	77.498	1.953,53	Vigilante	43.699	1.970,38
Enfermeiro	76.077	4.845,46	Motorista de furgão ou veículo similar	36.687	2.333,99
Professor de nível superior na educ. infant. (4 a 6 anos)	64.636	3.584,81	Prof. da EJA do ens. fund. (1ª a 4ª série)	36.281	2.890,42
Agente de saúde pública	62.503	2.081,96	Servente de obras	33.706	1.808,62
Prof. de disciplinas pedagógicas no ens. médio	57.126	3.067,68	Agente de saúde pública	32.397	2.224,50
Supervisor administrativo	51.922	2.355,86	Motorista de caminhão (rotas regionais e internacionais)	29.397	2.476,45
Zelador de edifício	47.069	1.257,71	Aux. geral de conserv. de vias permanentes (exceto trilhos)	27.678	1.738,75

Fonte: RAIS/MT. Atlas do Estado Brasileiro/Ipea. Elaboração própria.

⁵¹ As ocupações destacadas em cinza são as que homens e mulheres apresentaram em comum para o nível de governo e o ano em questão. Em vermelho está destacado o conjunto de ocupações mais numeroso, em azul o segundo mais numeroso e em verde o terceiro, por sexo. Os conjuntos de ocupações foram divididos pelo ramo de atuação.

4 As mulheres na Administração Pública Federal

4.1 Cargos em comissão do Poder Executivo Federal

De acordo com o Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967:

Art. 4º A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista.
- d) fundações públicas (BRASIL, 1967).

Assim como no capítulo anterior, neste serão tratadas apenas a Administração Direta, as Autarquias e as Fundações Públicas, regidas pelas normas de direito público, e seus respectivos servidores⁵². As empresas públicas e as sociedades de economia mista, dotadas de personalidade jurídica de direito privado e voltadas à exploração de atividades econômicas, e seus empregados, constituem outro universo e, portanto, não fazem parte do público-alvo deste trabalho.

No que diz respeito aos cargos públicos, segundo a Lei nº 8112/1990:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, servidor é a pessoa legalmente investida em cargo público.

Art. 3º Cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor.

Parágrafo único. Os cargos públicos, acessíveis a todos os brasileiros, são criados por lei, com denominação própria e vencimento pago pelos cofres públicos, para provimento em caráter efetivo ou em comissão (BRASIL, 1990).

Os cargos efetivos podem ser de carreira ou isolados e a nomeação para esses cargos depende de aprovação em concurso público (BRASIL, 1990, art. 10). Após a aprovação em concurso público e posse no cargo, o servidor via de regra adquire estabilidade após 3 anos de

⁵² Exceto universidades e instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.

efetivo exercício, só podendo ser demitido, após esse período, por meio de sentença judicial transitada em julgado ou processo administrativo disciplinar (BRASIL, 1990, art. 21 e 22).

Em relação aos cargos em comissão, “Seu provimento dispensa concurso público - são vocacionados à ocupação em caráter transitório, por pessoas de confiança da autoridade competente para preenchê-los, a qual também pode exonerar ad nutum, isto é, livremente, e a qualquer momento” (BRASIL, 2018, p. 31-32).

Apesar da utilização indistinta de nomenclaturas como ‘cargo comissionado’, ‘cargo de confiança’, entre outros, a Constituição Federal (BRASIL, 1988 *apud* BRASIL, 2018) faz referência apenas a ‘funções de confiança’ e ‘cargos em comissão’:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

(...).

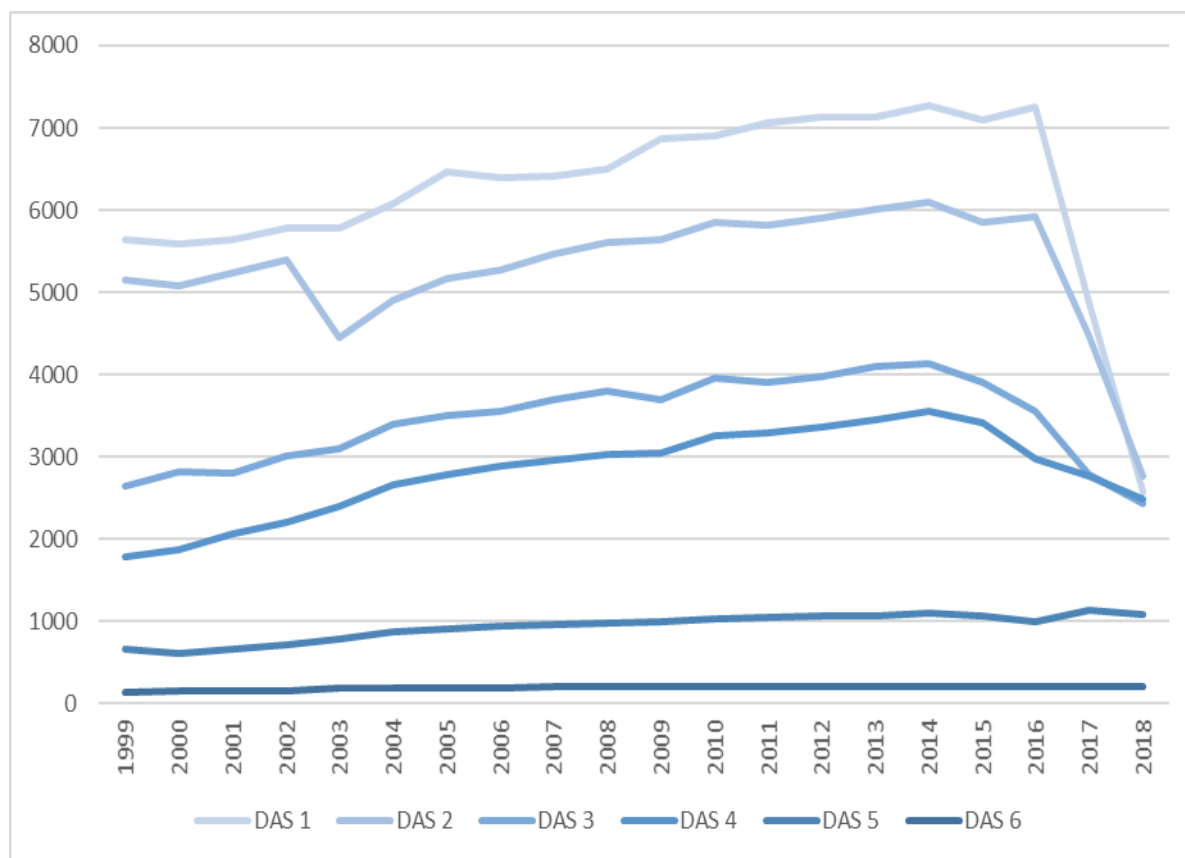
Tanto as funções de confiança quanto os cargos em comissão destinam-se às funções de direção, chefia e assessoramento. Contudo, enquanto as funções de confiança só podem ser ocupadas por servidores efetivos, os cargos em comissão podem ser ocupados por servidores efetivos ou não. Segundo Graef (2008, p. 63), “os cargos são unidades completas de atribuições previstas na estrutura organizacional, independentes dos cargos de provimento efetivo. As funções são acréscimos de responsabilidades de natureza gerencial ou de supervisão, atribuídas a servidor ocupante de cargo efetivo, tendo como referência a correlação de atribuições”.

Este capítulo trata dos cargos em comissão do tipo Direção e Assessoramento Superior (DAS), sobretudo os de nível 5 e 6. A estrutura dos cargos DAS é subdividida em duas categorias, direção (código 101) e assessoramento (código 102), cada uma composta por 6 níveis, sendo o 5 e o 6 os níveis hierárquicos mais elevados.

Em setembro de 2018, existiam pouco mais de 11,5 mil cargos DAS, patamar 28% menor do que o observado em 1999. Houve tendência ao crescimento de todos os níveis de

1999 a 2014, ano em que havia 22 mil cargos. A partir de 2015 se inicia a trajetória de queda, que se intensificou em 2016 e 2017, à exceção dos níveis 5 e 6 (Gráfico 10)⁵³.

Gráfico 10 – Total anual de cargos DAS, por nível hierárquico (1999-2018)⁵⁴



Fonte: PEP/MP. SIAPE/MP. Atlas do Estado Brasileiro/Ipea. Elaboração própria.

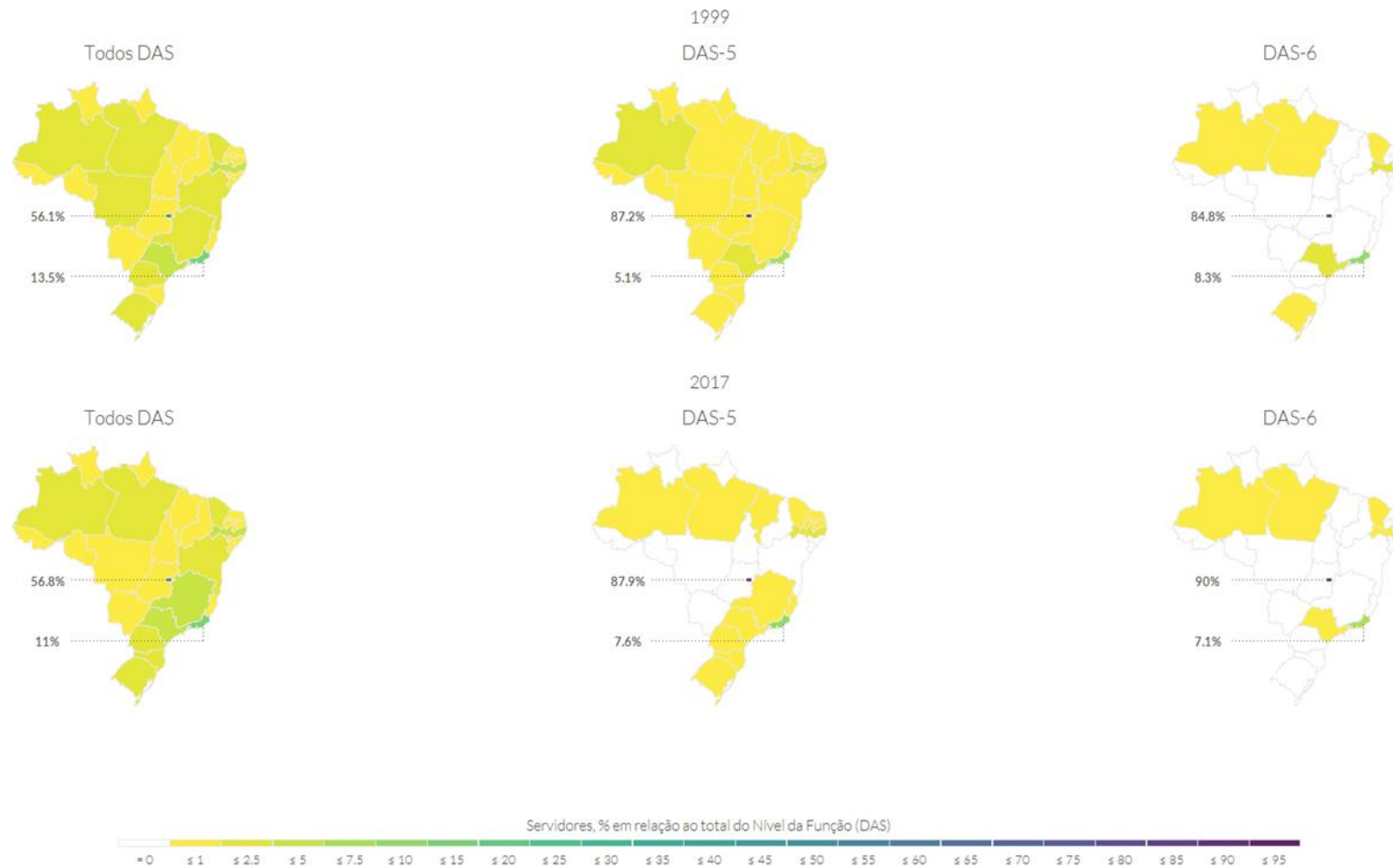
Em relação à distribuição geográfica, o DF apresenta uma concentração de nomeados para cargos DAS (56,1% em 1999 e 56,8% em 2017) ainda maior do que a concentração de servidores federais (27% em 1995 e 37% em 2016) (Gráfico 11/Gráfico 3). Se considerarmos apenas os DAS 5 e 6, os percentuais são ainda mais elevados. O DF concentrava 87,2% dos DAS 5 em 1999 e 87,9% em 2017. Os percentuais equivalentes para os DAS 6 foram de 84,8% e 90% (Gráfico 11).

⁵³ Ao longo do período citado, houve a extinção de mais de 2,5 mil cargos DAS (BRASIL, 2016b) e aproximadamente 10,5 mil cargos DAS de nível 1 a 4 foram transformados em Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE, que se equiparam, para todos os efeitos legais e regulamentares, aos cargos DAS, mas são privativas de servidores efetivos (BRASIL, 2016a). Houve, dessa maneira, redução expressiva no volume dos cargos DAS, principalmente nos níveis 1 a 4, onde, além da extinção de alguns cargos, houve concomitantemente a transformação de parte deles em funções de confiança. O presente trabalho trata exclusivamente dos cargos DAS.

⁵⁴ Para os anos de 1999 a 2017 foram utilizados dados do SIAPE, com novembro como mês de referência. Para o ano de 2018 foram utilizados dados do PEP, com setembro como mês de referência.

A concentração dos cargos da alta administração em Brasília é esperada, pois ali residem as principais organizações do governo federal. A maior desconcentração nos cargos de médio escalão decorre da descentralização de funções exercidas por meio de cargos DAS. Este é o caso, por exemplo, das secretarias estaduais da Receita Federal do Brasil, as superintendências regionais do Ministério do Trabalho (e também da Previdência Social), as superintendências da Secretaria de Patrimônio da União e outras.

Gráfico 11 – Distribuição percentual de cargos DAS por UF (1999 e 2017)



Fonte: SIAPE/MP. Atlas do Estado Brasileiro/Ipea. Elaboração própria.

A inserção dos cargos DAS na estrutura de comando da administração direta, autárquica e fundacional e o resumo das atribuições dos níveis hierárquicos mais elevados é apresentada abaixo (Quadro 3).

Quadro 3 - Hierarquia e atribuições dos cargos em comissão da administração pública federal⁵⁵

Cargos – hierarquia e natureza	Ocupantes	Atribuições e competência
Político	Ministro de estado, secretário especial ou chefe de órgão essencial à Presidência da República	Assistir o Presidente da República; exercer a direção superior da Pasta; formular e implementar políticas e diretrizes; prestar orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na sua área de competência; referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente da República; e expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos.
Natureza Especial	Secretário-executivo de ministério, subchefes dos órgãos essenciais à Presidência da República e dirigentes da AGU	Auxiliar o ministro de Estado na formulação de políticas públicas, na definição de diretrizes e programas, na supervisão e coordenação das secretarias integrantes da estrutura do ministério ou secretaria especial e a coordenação dos processos de gestão dos programas de governo no Plano Plurianual, sob a responsabilidade do ministério ou secretaria.
DAS 101.6	Titulares das secretarias dos ministérios, subsecretário de órgão da PR e dirigentes máximos de autarquias e fundações	Planejamento, supervisão, coordenação, orientação e controle da formulação de programas e normas da administração pública.
DAS 101.5	Chefe de gabinete de ministro, diretor de departamento, secretário de controle interno e subsecretário de planejamento, orçamento e administração, subchefes-adjuntos	Coordenação e articulação entre o comando político e a área técnica, além da preparação de documentos e atos para despacho das autoridades superiores.

⁵⁵ Apesar de Queiroz (2009) situar os cargos de assessoramento (código 102) hierarquicamente abaixo dos cargos de direção (código 101), os ocupantes tanto dos DAS 101.6 e 101.5 quanto dos DAS 102.6 (assessor especial da Presidência da República) e 102.5 (assessor especial de ministro de Estado) são considerados neste trabalho como membros do alto escalão da burocracia federal.

	dos órgãos essenciais da Presidência	
DAS 101.4	Coordenador-Geral, chefe de gabinete de autarquias e fundações, chefe de assessoria de gabinete de ministro, inclusive as jurídicas	Elaborar políticas públicas, justificar e fundamentar a edição de ato normativo, além de assistir os ministros e dirigentes máximos de autarquias e fundações.
DAS 101.3	Coordenador	
DAS 101.2	Chefe de divisão	
DAS 101.1	Chefe de seção e assistência intermediária	
DAS 102.6	Assessor especial	
DAS 102.5	Assessor especial de ministro de Estado	
DAS 102.4	Assessor	
DAS 102.3	Assessor técnico	
DAS 102.2	Assistente	
DAS 102.1	Assistente técnico	

Fonte: Queiroz (2009), p. 61-62. Com adaptações.

Os DAS de nível 101.5 e 101.6 possuem, portanto, papel bastante pronunciado na formulação e também na articulação entre a formulação e a implementação das políticas públicas. Os DAS 102.5 e 102.6 assessoram diretamente os ministros de Estado e a Presidência da República. Assim, estudar a representação feminina nesses cargos significa estudar a inserção das mulheres em cargos com grande discricionariedade, poder decisório e potencial capacidade de influenciar decisões dos agentes políticos do governo, incluída a Presidência e os Ministros.

Na próxima seção serão apresentados dados e reflexões sobre a ocupação dos cargos DAS, sobretudo os de nível 5 e 6, em função do sexo dos nomeados.

4.2 A ocupação feminina de cargos de Direção e Assessoramento Superior

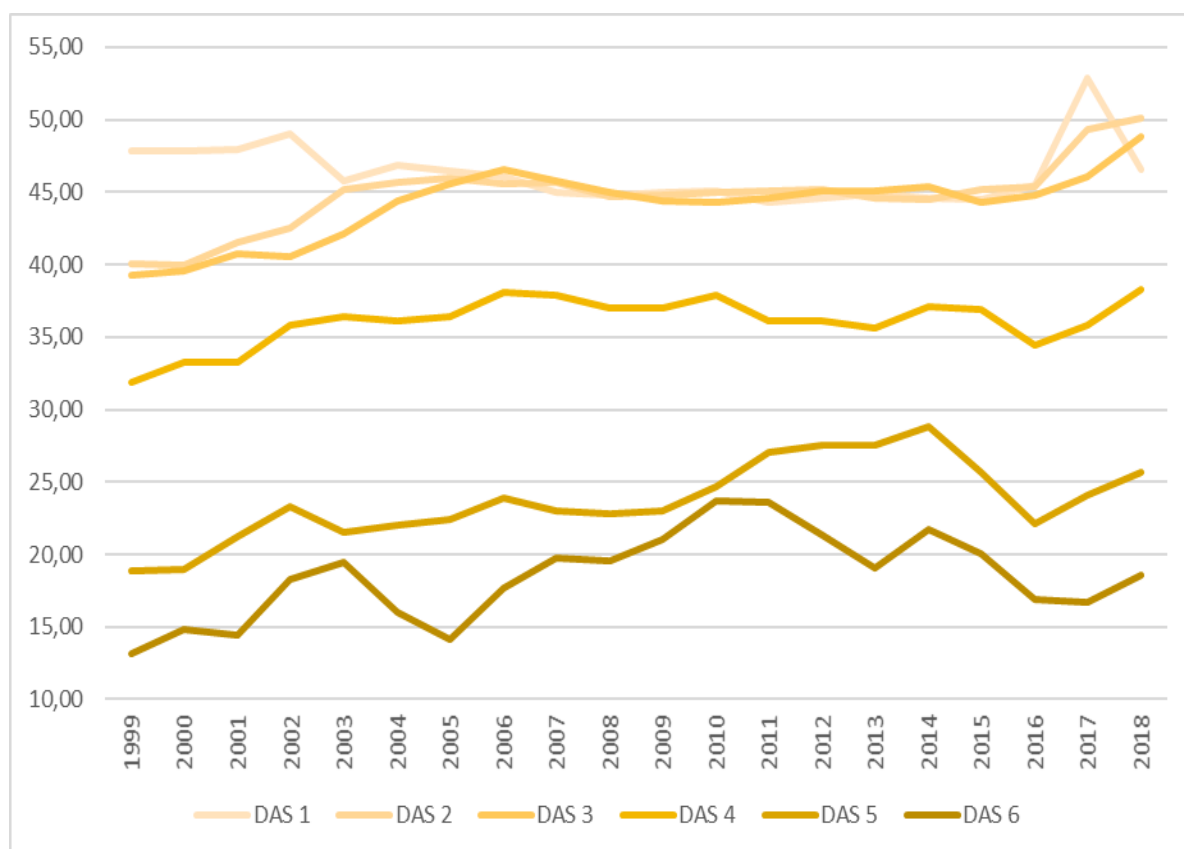
A constatação mais frequente nos estudos sobre a ocupação feminina de cargos DAS é a de que o número de mulheres é inversamente proporcional ao nível decisório do cargo

(ABREU E MEIRELLES, 2012; BARROSO, 1988; BERNARDES *et al.*, 1998; ENAP, 2004, 2014, 2017, 2018; FONTENELE-MOURÃO, 2006).

As mulheres ocuparam, em média, 45% dos cargos DAS de nível 1 a 3 na maior parte do período que vai de 1999 a 2017. Mas a desigualdade vai se tornando mais significativa a partir do DAS 4, nível em que a média de ocupação feminina foi de 36%. Nos DAS 5 e 6, a média de ocupação foi de, respectivamente, 23,7% e 18,5% (Gráfico 12).

Houve tendência ao crescimento da representação feminina em todos os níveis de DAS. O maior crescimento foi verificado nos DAS de nível 5 e 6, em que a representação feminina aumentou, respectivamente, 36,5% e 42% de 1999 a 2017. Contudo, esse aumento não foi linear (Gráfico 12).

Gráfico 12 – Percentual de servidores do sexo feminino por nível de DAS (1999-2018)⁵⁶



Fonte: PEP/MP. SIAPE/MP. Atlas do Estado Brasileiro/Ipea. Elaboração própria.

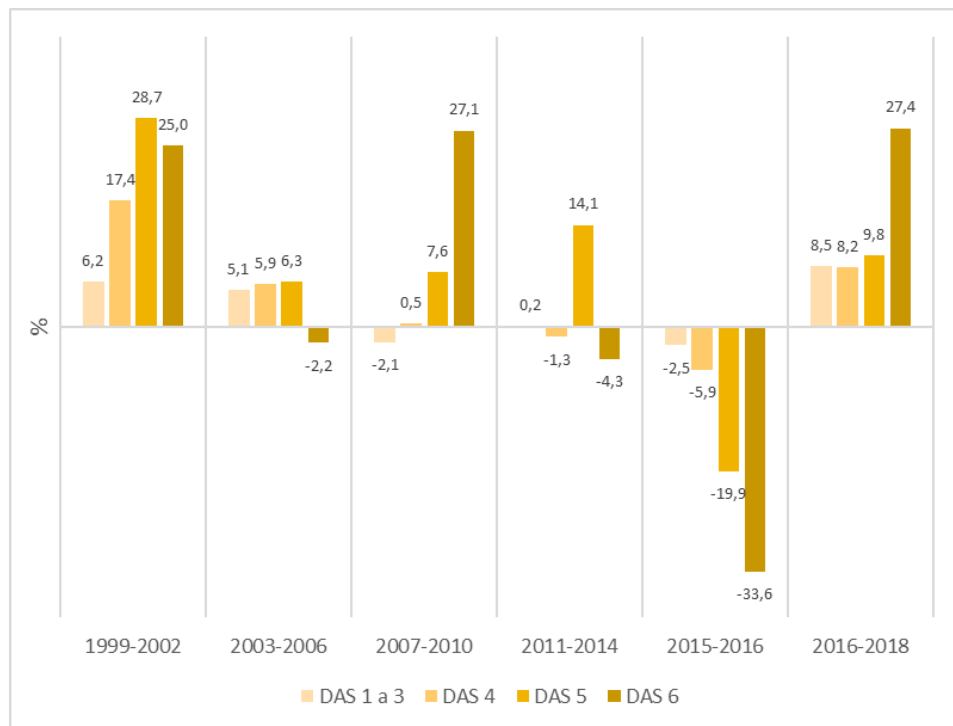
⁵⁶ Para os anos de 1999 a 2017 foram utilizados dados do SIAPE, obtidos por meio do Atlas do Estado Brasileiro, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, com novembro como mês de referência. Para o ano de 2018 foram utilizados dados do PEP, com setembro como mês de referência.

Se considerarmos os diferentes mandatos presidenciais, a tendência ao crescimento do número de mulheres nos DAS 5, verificada desde 1999, é interrompida apenas no período 2015-2016, quando a ocupação feminina cai em 19,9 % (Gráfico 13).

Nos cargos DAS nível 6 houve maior oscilação. Os momentos de maior variação positiva foram os períodos de 1999-2002, 2007-2010 e 2016-2018, em que essa representação aumentou mais do que 20%. O momento de maior variação negativa foi o período 2015-2016, em que a representação feminina caiu em aproximadamente um terço (Gráfico 13).

Ponderando a variação da representação feminina (Gráfico 13) com a variação no quantitativo de cargos DAS (Gráfico 14), percebe-se que os momentos em que a representação feminina aumentou mais que proporcionalmente em relação ao crescimento do quantitativo de DAS foram os períodos de 1999-2002 (DAS 5 e 6), 2007-2010 (DAS 6), 2011-2014 (DAS 5) e 2016-2018 (DAS 6). Nesses períodos houve ganhos na representação feminina nos cargos de alto escalão não só em virtude do aumento do número de cargos, mas também pela ocupação de cargos anteriormente ocupados por homens.

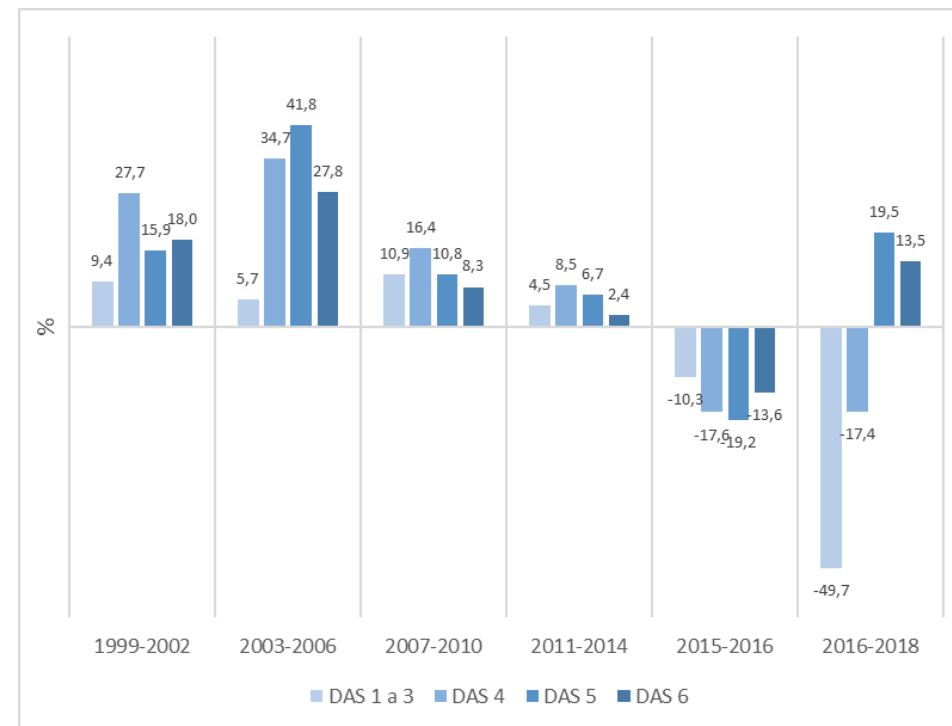
Gráfico 13 – Variação percentual de servidores do sexo feminino por nível de DAS e por mandato presidencial (1999-2018)⁵⁷



Fonte: PEP/MP. Elaboração própria.

⁵⁷ A variação percentual foi calculada, de maneira geral, com base nos meses de dezembro do ano anterior ao do início do mandato e dezembro do último ano do mandato. As exceções foram os períodos 1999-2002, 2015-2016 e 2016-2017. Para o período 1999-2002, dada a

Gráfico 14 – Variação percentual do total de servidores por nível de DAS e por mandato presidencial (1999-2018)⁵⁸



Fonte: PEP/MP. Elaboração própria.

indisponibilidade de dados para dezembro de 1998, utilizou-se dados de janeiro de 1999 e dezembro de 2002. Para o período 2015-2016, utilizou-se dados de dezembro de 2014 e agosto de 2016, momento em que foi interrompido o mandato. Para o período 2016-2018, foram utilizados dados de agosto de 2016 e setembro de 2018.

⁵⁸ Idem.

Se considerarmos os servidores nomeados para cargos DAS como uma burocracia em si, é possível calcular os índices de representatividade π e ρ ⁵⁹. A medida de representatividade simples (π), indica que as mulheres têm maior representação passiva nos cargos DAS como um todo (índice médio de 0,84) (Tabela 8) do que no geral da burocracia federal (índice médio de 0,63) (Tabela 1). Isso corrobora os dados anteriormente apresentados, em que o percentual de mulheres nomeadas para os cargos DAS como um todo foi de 42,5% no período 2003-2016. Já na burocracia federal esse percentual cai para 31,3%.

Todavia, o índice de representação estratificada (ρ) indica representação passiva feminina equivalente, nos dois grupos da burocracia. O índice médio para ambos foi de, respectivamente, 0,66 e 0,65 (Tabela 8).

Na burocracia federal a representação feminina é menor, mas as mulheres estão distribuídas de forma relativamente homogênea entre os níveis. Já na burocracia de livre nomeação, embora a representação feminina seja maior do que na burocracia como um todo, as mulheres estão concentradas nos níveis inferiores.

Tabela 8 - Índices de representação passiva da burocracia do Poder Executivo Federal por sexo (2003-2016)

Ano	Federal (Geral)				Federal (DAS)			
	Feminino		Masculino		Feminino		Masculino	
	π	ρ	π	ρ	π	ρ	π	ρ
2003	0,57	0,63	1,45	1,39	0,83	0,65	1,17	1,38
2004	0,59	0,65	1,43	1,37	0,85	0,64	1,16	1,38
2005	0,60	0,67	1,41	1,35	0,85	0,64	1,15	1,38
2006	0,62	0,65	1,39	1,36	0,86	0,67	1,15	1,35
2007	0,71	0,68	1,30	1,36	0,85	0,67	1,16	1,35
2008	0,64	0,58	1,37	1,45	0,83	0,66	1,17	1,36
2009	0,65	0,62	1,36	1,41	0,83	0,66	1,17	1,36
2010	0,74	0,68	1,27	1,36	0,83	0,68	1,17	1,34
2011	0,64	0,62	1,38	1,42	0,83	0,68	1,18	1,34

⁵⁹ O π é uma medida de representatividade simples, que compara a representação de determinado grupo na burocracia com a representação do mesmo grupo na população. O ρ é uma medida de representatividade ponderada por nível ou estrato da burocracia. A descrição detalhada de como as medidas foram calculadas encontra-se no Apêndice A.

2012	0,65	0,64	1,36	1,41	0,83	0,68	1,18	1,34
2013	0,62	0,56	1,39	1,49	0,83	0,67	1,18	1,36
2014	0,62	0,68	1,40	1,37	0,83	0,69	1,17	1,33
2015	0,63	0,69	1,38	1,37	0,83	0,67	1,18	1,36
2016	0,60	0,72	1,41	1,38	0,83	0,64	1,18	1,39

Fonte: Censo Demográfico; Contagem da População/IBGE. RAIS/MTE. SIAPE/MP. Atlas do Estado Brasileiro/Ipea. Elaboração própria.

Em termos geográficos, o DF concentrava 13% das servidoras mulheres em 1995 e 19% em 2016 (Gráfico 5). Em se tratando do conjunto dos cargos DAS, o DF possuía 64,2% das servidoras mulheres em 1999 e 58,3% em 2017. Nos DAS 5, o DF apresentou percentuais de 88% e 87,9%. Nos DAS 6, esses percentuais foram de 94,7% e 94,3% das servidoras nomeadas (Gráfico 15).

Comparando-se esses dados com os dados equivalentes para o total de servidores federais, percebe-se que há, proporcionalmente, mais servidores homens do que mulheres em exercício no DF. Contudo, quando se trata dos cargos DAS, essa situação se inverte. Há, proporcionalmente, no DF, mais mulheres nomeadas para cargos DAS do que homens.

Isso indica que as mulheres, apesar de mais numerosas no conjunto das demais unidades da federação (à exceção do DF), ocupam proporcionalmente menos cargos DAS nessas unidades. Verifica-se, portanto, que as mulheres ocupantes de DAS predominam onde há maior concentração desses cargos. Onde esses cargos são mais escassos e, portanto, supõe-se que a competição por eles é maior, predominam os homens.

Gráfico 15 - Distribuição percentual de cargos DAS ocupados por servidores do sexo feminino por UF (1999 e 2017)



Fonte: SIAPE/MP. Atlas do Estado Brasileiro/Ipea. Elaboração própria.

O fenômeno do teto de vidro na administração pública federal, considerando-se a nomeação para cargos DAS, não pode ser explicado por ausência de qualificação. Conforme apontado no capítulo anterior, as servidoras, em geral, apresentaram maior nível de escolaridade que os servidores.

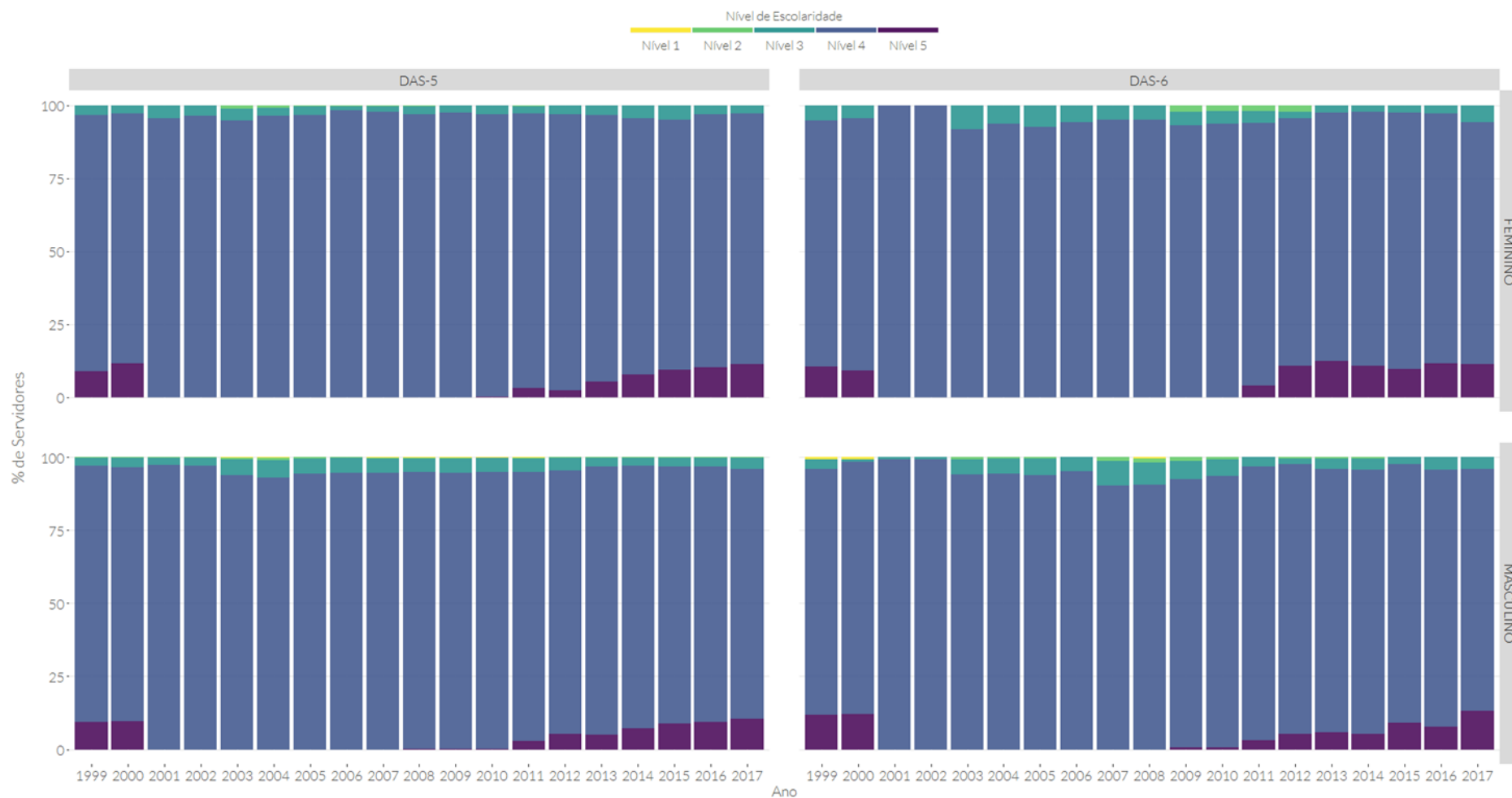
Outrossim, o perfil de homens e mulheres nomeados para DAS de nível 5 e 6 é muito semelhante em termos de nível de escolaridade, tempo de experiência no setor público e idade, essa última variável *proxy* para tempo de experiência profissional (Gráficos 16, 17 e 18).

Homens e mulheres ocupantes de DAS 5 e 6 apresentaram nível de escolaridade equivalente. Durante o período 1999-2017, em média 92,6% e 3,8% das mulheres ocupantes de DAS 5 possuíam, respectivamente, nível superior completo e mestrado/doutorado. No caso dos homens em posição equivalente, esses percentuais foram 91,6% e 3,7%. Já nos DAS 6, esses percentuais foram em média 90,2% e 4,8% para as mulheres e 91,2% e 3,9% para os homens (Gráfico 16).

O tempo de experiência no setor público também é muito semelhante entre homens e mulheres. O tempo de experiência médio no serviço público foi de 19 anos para homens nomeados para DAS 5 (mediana: 16 anos, moda: 15 anos, desvio padrão: 11,7 anos) e de 18 anos para as mulheres (mediana: 15 anos, moda: 15 anos, desvio padrão: 11,2 anos). Já nos DAS 6, o tempo de experiência médio foi idêntico pra homens e mulheres: 18 anos (mediana: 15 anos, moda: 15 anos, desvio padrão: 12 anos) (Gráfico 17).

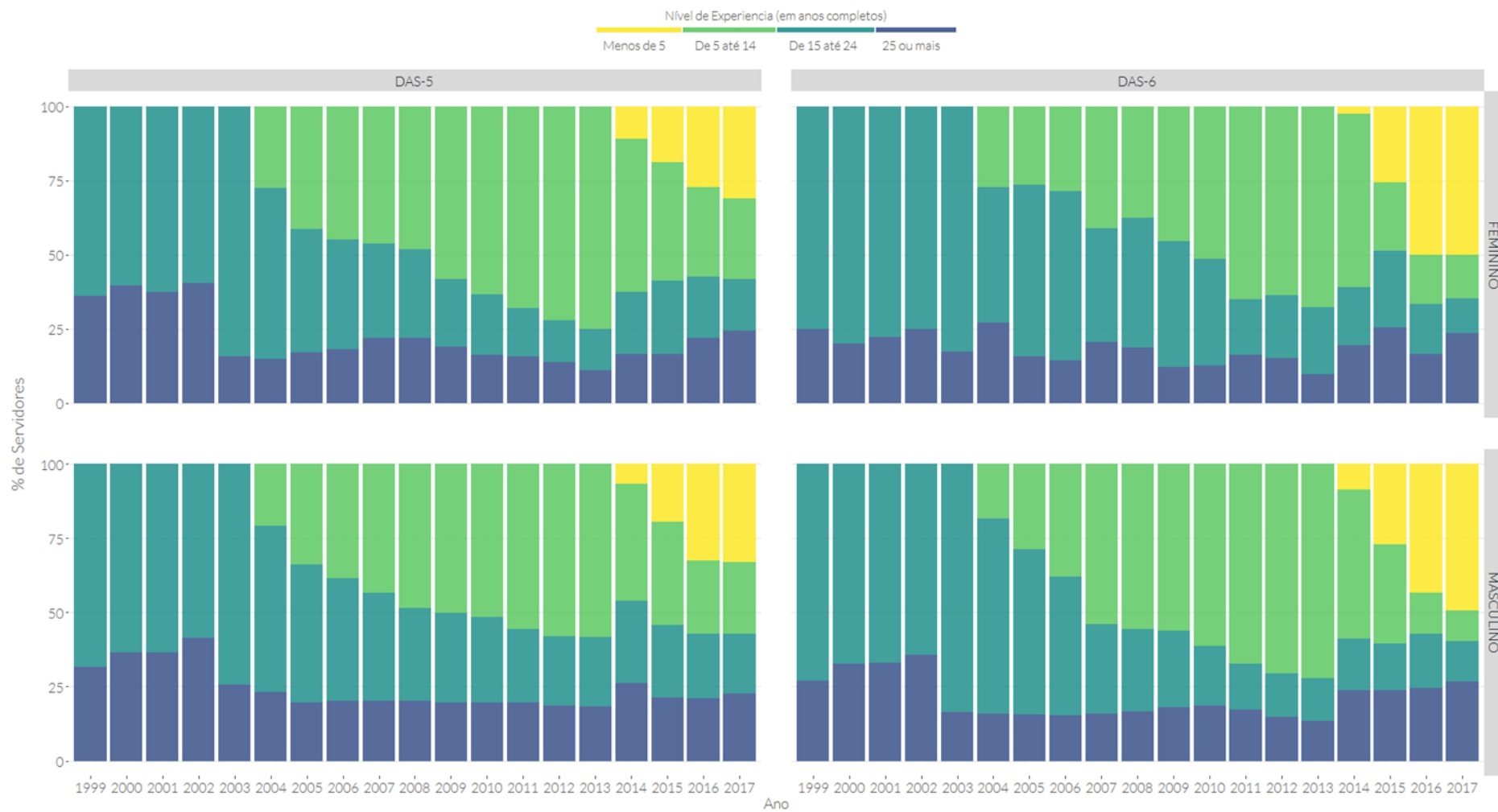
O teto de vidro não se explica tampouco por diferenças etárias. No período 1999-2017, os homens mostraram-se mais velhos que as mulheres em média 4,7% no DAS 5 e 5,8% no DAS 6. A idade média dos homens nomeados para DAS 5 foi de 49,5 anos (mediana: 49 anos, moda: 48 anos, desvio padrão: 10,4 anos) e de 47,3 anos (mediana: 47 anos, moda: 42 anos, desvio padrão: 9,8 anos) para as mulheres. Para os DAS 6, a idade média foi de 52,9 anos para os homens (mediana: 53 anos, moda: 54 anos, desvio padrão: 10,2 anos) e de 49,9 anos para as mulheres (mediana: 49 anos, moda: 48 anos, desvio padrão: 8,6 anos) (Gráfico 18).

Gráfico 16 - Distribuição percentual de homens e mulheres ocupantes de DAS 5 e 6 por nível de escolaridade (1999-2017)



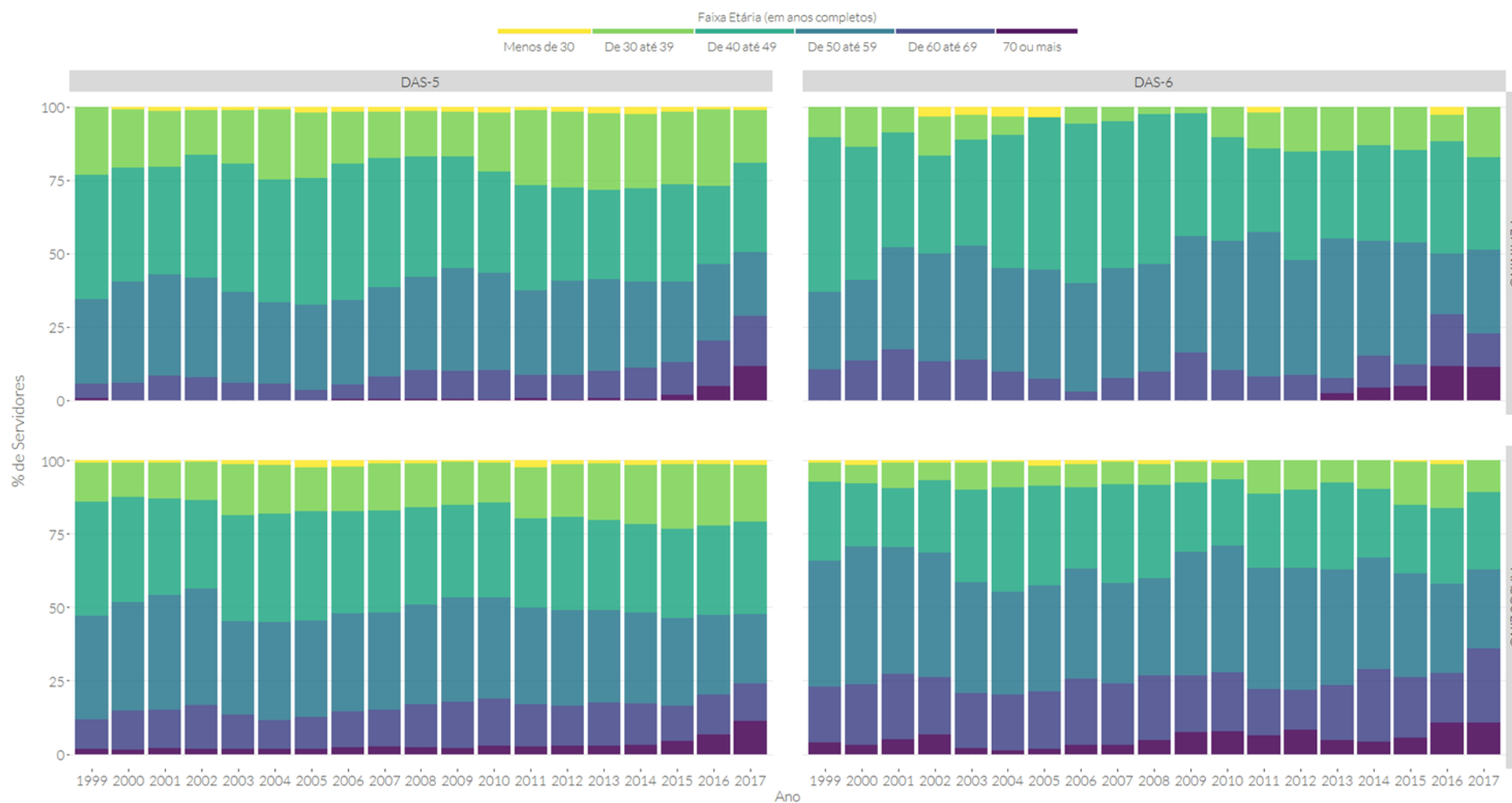
Fonte: SIAPE/MP. Atlas do Estado Brasileiro/Ipea. Elaboração própria.

Gráfico 17 – Distribuição percentual de homens e mulheres ocupantes de DAS 5 e 6 por tempo de experiência no setor público (1999-2017)



Fonte: SIAPE/MP. Atlas do Estado Brasileiro/Ipea. Elaboração própria.

Gráfico 18 – Distribuição percentual homens e mulheres ocupantes de DAS 5 e 6 por faixa etária (1999-2017)



Pesquisas qualitativas apontam na mesma direção. Um estudo sobre os fatores que dificultam o acesso de mulheres e negros a cargos de alto escalão da administração pública federal indicou que a sub-representação de mulheres no alto escalão não está relacionada à falta de competências (Enap, 2004). O trabalho feminino é inclusive considerado superior ao masculino em aspectos como compromisso e incentivo à cooperação e à diversidade. Os dirigentes entrevistados atribuíram essa baixa representação feminina a fatores socioculturais, como o maior envolvimento das mulheres nos cuidados com a família e as características patriarcais ainda presentes na sociedade brasileira.

Fontenele-Mourão (2006) investigou as representações sociais acerca do gerenciamento feminino na administração pública a partir da percepção de mulheres ocupantes de cargos de alta hierarquia e suas equipes e indicou três motivos para o reduzido número de mulheres em cargos de alto escalão. Primeiro, a opção das mulheres por maior qualidade de vida, considerando o desempenho de atividades profissionais e no âmbito da família. Segundo, o fato de homens tenderem a escolher outros homens para ocupar cargos de confiança. Terceiro, a falta de estímulos organizacionais para a maior inclusão de mulheres em postos mais elevados na hierarquia.

Abreu e Meireles (2012) apontaram que as mulheres receberam menos convites para ocuparem DAS do que os homens, e tais convites se motivaram mais em razão de experiência relevante na área de atuação (47,4%) e de promoção dentro da equipe da qual já faziam parte (40,7%). Apenas 10% das entrevistadas apontaram a existência de contatos pessoais como a principal motivação. Os homens mencionaram como principais razões: experiência relevante na área em que atuam (49%), promoção em equipe da qual já faziam parte (24%) e contatos pessoais (23%). As diferenças revelam, segundo Abreu e Meireles, que “homens têm mais contatos, uma vida pública mais intensa e, por conta disso, recebem mais convites” (p. 47).

Ademais, há respaldo empírico para a hipótese frequente segundo a qual as mulheres optam por não ocupar cargos de alta hierarquia para não comprometerem sua vida familiar. Embora mais mencionado por mulheres, ressalta-se que esse foi um fator apresentado por ambos os sexos para a recusa em ocupar tais cargos⁶⁰.

As mulheres ocupantes de DAS afirmaram possuir mais subordinadas do que subordinados, enquanto os homens em posição semelhante possuíam quantidades equivalentes

⁶⁰ Uma em cada quatro mulheres recusaram convite para ocupar DAS ou DAS mais alto em razão de incompatibilidade com a vida familiar, ao passo que um em cada sete homens recusaram com a mesma motivação (ABREU; MEIRELLES, 2012).

de homens e mulheres subordinados, o que sugere que as mulheres apresentam mais chance de ascender a postos de maior hierarquia em espaços considerados mais ‘femininos’.

Analisando a interface da nomeação para cargos DAS e o setor de políticas públicas onde se dá essa nomeação, verifica-se que as nomeações de mulheres se concentram nos ministérios da área social (BERNARDES *et al.*, 1998; ABREU; MEIRELLES, 2012; ENAP, 2014, 2018).

Nos três anos observados (1999, 2010 e 2018), o setor social apresentou a maior representação feminina no quadro de servidores e entre os nomeados para DAS 5 e 6 e obteve crescimento constante dessa representação. Em relação às servidoras do setor, o crescimento foi de 9,3% e, no que se refere às nomeadas para DAS 5 e 6, o crescimento foi de 32% e de 52,4%, respectivamente (Tabela 9).

Em 2018, as mulheres compunham 51,5% do quadro de servidores dos ministérios do setor social, 37,3 % dos DAS 5 e 28,6% dos DAS 6. A representação feminina do setor atingiu patamar equivalente à representação feminina na população, mas nos cargos de alto escalão ainda está longe essa realidade.

Os Ministérios do Desenvolvimento Social e da Educação foram os que apresentaram, nos três anos analisados (1999, 2010 e 2017), representação feminina equivalente ou superior à representação feminina na população. A média de representação feminina nesses anos foi de 56% no MDS e de 54,3% no MEC⁶¹.

A representação de mulheres nos cargos DAS 5 e 6 desses ministérios variou, contudo. O MDS, por exemplo, não possuía nenhuma mulher nomeada para DAS 5 ou 6 em 1999. A maior representação feminina alcançada foi em 2010, quando havia 53,3% de mulheres nomeadas dentre os DAS 5 e 42,86% dentre os DAS 6. No MEC, a maior representação se deu em 2018 em relação ao DAS 5 (46,3%) e em 1999 em relação ao DAS 6 (50%). A média de representação feminina nos DAS 5 e 6 desses ministérios foi, respectivamente, 29,1% e 28,6% no MDS e 35,3% e 25,8% no MEC.

Chama atenção o caso do Ministério da Previdência Social, que, em 1999, alcançou a maior representatividade feminina do setor no quadro de servidores (60,8%), considerando-se os 3 anos analisados. Em 2010, essa representação esteve no patamar de 55,7%. Contudo, a representação feminina alcançada nos DAS 5 e 6 foi de, respectivamente, 23% e 0% em 1999

⁶¹ A esse respeito, cabe ressaltar que o SIAPE, de onde são extraídos os dados apresentados no PEP, realiza atualização automática da nomenclatura dos órgãos, aplicando a nomenclatura mais atual aos órgãos de mesmo código nos anos anteriores. O Ministério do Desenvolvimento Social, por exemplo, foi criado apenas em 2004, mas, pela razão explicitada, figura no banco de dados do SIAPE também nos anos anteriores à sua criação.

e 9% e 0% em 2010. Em situação semelhante está o Ministério dos Direitos Humanos, criado em 2017, e que possuía, em 2018, 60,7% de mulheres em seu quadro, 42,86% de mulheres dentre os nomeados para DAS 5 e nenhuma mulher nomeada para DAS 6.

A representação feminina no quadro de servidores dos ministérios do setor econômico e de infraestrutura foi o menor em todos os sentidos. A representação variou pouco no quadro de servidores e, em média, esteve em 35,7%. A representação das mulheres nos cargos DAS 5 e 6 aumentou de forma constante (71,9% no DAS 5 e 75% no DAS 6), mas este foi o setor que partiu em 1999 dos níveis mais baixos de representação feminina (12,7% dentre os nomeados para DAS 5 e 5,9% dentre os nomeados para DAS 6). Em 2018, o setor possuía em seu quadro de servidores 35,4% de mulheres e 21,9% e 10,3% de mulheres dentre os nomeados para DAS 5 e 6 (Tabela 10).

A menor representação feminina está, de forma geral, no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, cuja média é de 27,5% de servidoras em seu quadro de pessoal, 5,2% dentre os nomeados para DAS 5 e 0% para DAS 6. Por sua vez, o Ministério das Cidades, criado em 2003, apresentou o maior percentual de mulheres no quadro efetivo e no quadro de nomeados para DAS 4 e 6. Em média, havia 44,9% de mulheres no seu quadro de pessoal, 38,4% nos cargos DAS 5 e 29,2% nos cargos DAS 6.

No setor governo, a representação das servidoras no quadro dos ministérios caiu ano após ano (considerando-se 1999, 2010 e 2018), somando uma queda de 8,5% no total. Com relação à nomeação para cargos DAS, houve um aumento de representação feminina entre 1999 e 2010 (28,9% no DAS 5 e 79,4% no DAS 6) e uma queda de 2010 a 2018 (19,8% no DAS 5 e 43,9% no DAS 6). Em 2018, o setor possuía em média 36,1% de mulheres no quadro de servidores, 22,7% de mulheres em DAS 5 e 19,8% em DAS 6 (Tabela 11).

O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão apresentou a maior fração de mulheres, embora não tivesse mulheres em DAS 6, em 2018. O ministério apresentou uma média de 49,6% de servidoras, 26,1% em DAS 5, e 25% em DAS 6.

O Ministério da Justiça é atípico. Apresentou os menores percentuais de mulheres no quadro de servidores (média de 20,2%) ao mesmo tempo em que obteve alguns dos maiores percentuais do setor considerando-se as mulheres nomeadas para DAS 5 e 6 (média de 28,2% e 29,2%, respectivamente). Isso parece estar ligado aos órgãos vinculados do MJ. O Departamento de Polícia Federal e o Departamento de Polícia Rodoviária Federal somam 77,3% dos servidores do Ministério. Apenas 15,4% desses servidores são mulheres, o que explica o baixo percentual de mulheres no MJ. Em se tratando de cargos DAS, os dois departamentos contavam apenas com 26,4% dos cargos do MJ e dos órgãos vinculados.

Outrossim, mais de 70% dos cargos do MJ estão distribuídos entre o próprio MJ e outros órgãos vinculados, que possuem uma distribuição mais equitativa de homens e mulheres no quadro de servidores.

Outro dado interessante é o de que o setor social possui o menor percentual de cargos DAS 5 e 6 em razão da quantidade total de servidores do setor. No setor social, os cargos DAS 5 e 6 correspondem à 0,13% e 0,03% do quadro de servidores; no setor governo, são 0,35% e 0,08%; no setor econômico e de infraestrutura, 0,45% e 0,08%.

Tabela 9 - Distribuição de servidores públicos federais, segundo ministérios do setor social, sexo e DAS (1999, 2010 e 2018)⁶²

Ano	Órgão Superior	Total de servidores				DAS 5				DAS 6			
		Feminino		Masculino		Feminino		Masculino		Feminino		Masculino	
		Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%
1999	Ministério da Cultura	1300	47,65 (-)	1428	52,35	0	0,00 (-)	5	100,00	1	11,11 (+)	8	88,89
	Ministério do Desenvolvimento Social	23921	57,94 (+)	17363	42,06	0	0,00 (-)	5	100,00	0	0,00 (-)	1	100,00
	Ministério da Educação	1975	55,59 (+)	1578	44,41	15	35,71 (+)	27	64,29	4	50,00 (+)	4	50,00
	Ministério do Esporte	109	53,69	94	46,31	3	30,00 (+)	7	70,00	0	0,00 (-)	1	100,00
	Ministério da Previdência Social	821	60,81 (+)	529	39,19	3	23,08	10	76,92	0	0,00 (-)	4	100,00
	Ministério da Saúde	48720	42,74 (-)	65272	57,26	11	22,45 (-)	38	77,55	0	0,00 (-)	5	100,00
	Ministério do Trabalho e Emprego	3706	46,02 (-)	4347	53,98	7	50,00 (+)	7	50,00	1	25,00 (+)	3	75,00
	Total Geral	80552	47,06	90611	52,94	39	28,26	99	71,74	6	18,75	26	81,25
2010	Ministério da Cultura	1716	49,71	1736	50,29	10	37,04 (+)	17	62,96	1	8,33 (-)	11	91,67
	Ministério do Desenvolvimento Agrário	194	39,27 (-)	300	60,73	3	16,67	15	83,33	1	20,00	4	80,00
	Ministério do Desenvolvimento Social	22147	56,06 (+)	17361	43,94	24	53,33 (+)	21	46,67	3	42,86 (+)	4	57,14

⁶² Nas marcações coloridas, os sinais positivos (em verde) correspondem aos maiores percentuais de mulheres no total de servidores e nos DAS 5 e 6 por ano. Os sinais negativos (em vermelho) correspondem aos menores percentuais de mulheres no total de servidores e nos DAS 5 e 6 por ano. Essa marcação vale para o conjunto das Tabelas 9, 10 e 11, que correspondem, respectivamente, à distribuição de servidores públicos federais nos setores social, econômico e de infraestrutura, e governo. O mês de referência utilizado na extração dos dados foi setembro.

	Ministério da Educação	2363	55,64 (+)	1884	44,36	15	27,27	40	72,73	3	27,27 (+)	8	72,73
	Ministério do Esporte	171	52,29	156	47,71	5	35,71 (+)	9	64,29	1	25,00	3	75,00
	Ministério da Previdência Social	783	55,69 (+)	623	44,31	1	9,09 (-)	10	90,91	0	0,00 (-)	3	100,00
	Ministério da Saúde	47660	45,69 (-)	56642	54,31	12	24,00 (-)	38	76,00	0	0,00 (-)	7	100,00
	Ministério do Trabalho e Emprego	4281	46,98 (-)	4832	53,02	2	10,53 (-)	17	89,47	2	40,00 (+)	3	60,00
	Total Geral	79315	48,70	83534	51,30	72	30,13	167	69,87	11	20,37	43	79,63
2018	Ministério da Cultura	1826	51,82 (+)	1698	48,18	14	53,85 (+)	12	46,15	4	36,36 (+)	7	63,64
	Ministério do Desenvolvimento Social	18550	54,00 (+)	15804	46,00	17	34,00	33	66,00	3	42,86 (+)	4	57,14
	Ministério dos Direitos Humanos	201	60,73 (+)	130	39,27	9	42,86 (+)	12	57,14	0	0,00 (-)	6	100,00
	Ministério da Educação	4244	51,68	3968	48,32	25	46,30 (+)	29	53,70	2	22,22 (-)	7	77,78
	Ministério do Esporte	149	45,43 (-)	179	54,57	6	30,00 (-)	14	70,00	2	40,00 (+)	3	60,00
	Ministério da Saúde	51887	50,95 (-)	49951	49,05	18	33,33 (-)	36	66,67	2	28,57	5	71,43
	Ministério do Trabalho e Emprego	3327	45,95 (-)	3914	54,05	2	10,53 (-)	17	89,47	1	25,00 (-)	3	75,00
	Total Geral	80184	51,46	75644	48,54	91	37,30	153	62,70	14	28,57	35	71,43

Fonte: PEP/MP. Elaboração própria.

Tabela 10 - Distribuição de servidores públicos federais, segundo ministérios do setor econômico e de infraestrutura, sexo e DAS (1999, 2010 e 2018)

Ano	Órgão Superior	Total de Servidores				DAS 5				DAS 6			
		Feminino		Masculino		Feminino		Masculino		Feminino		Masculino	
		Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%
1999	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	2636	23,46 (-)	8599	76,54	1	5,56 (-)	17	94,44	0	0,00 (-)	4	100,00
	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	2829	34,70	5324	65,30	7	14,89	40	85,11	1	8,33 (+)	11	91,67
	Ministério das Comunicações	510	46,41(+)	589	53,59	1	8,33	11	91,67	0	0,00 (-)	2	100,00
	Ministério da Fazenda	11670	41,48	16463	58,52	9	16,67 (+)	45	83,33	0	0,00 (-)	9	100,00
	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços	1041	41,57 (+)	1463	58,43	1	4,17 (-)	23	95,83	1	20,00 (+)	4	80,00
	Ministério da Integração Nacional	859	28,71(-)	2133	71,29	0	0,00 (-)	14	100,00	0	0,00 (-)	5	100,00
	Ministério do Meio Ambiente	1923	31,80	4124	68,20	5	19,23 (+)	21	80,77	1	0,00 (-)	5	83,33
	Ministério de Minas e Energia	802	38,50	1281	61,50	10	14,71	58	85,29	0	0,00 (-)	3	100,00
	Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil	1465	30,75 (-)	3299	69,25	1	6,67	14	93,33	0	0,00 (-)	4	100,00
	Ministério do Turismo	102	45,74 (+)	121	54,26	1	20,00 (+)	4	80,00	0	0,00 (-)	1	100,00
	Total Geral	23837	35,45	43396	64,55	36	12,72	247	87,28	3	5,88	48	94,12
2010	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	3283	27,22 (-)	8778	72,78	1	3,03 (-)	32	96,97	0	0,00 (-)	5	100,00
	Ministério das Cidades	255	43,59 (+)	330	56,41	7	36,84 (+)	12	63,16	1	33,33 (+)	2	66,67
	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	2976	33,53	5900	66,47	8	22,86	27	77,14	0	0,00 (-)	6	100,00
	Ministério das Comunicações	406	50,62 (+)	396	49,38	3	30,00 (+)	7	70,00	0	0,00 (-)	2	100,00

	Ministério da Fazenda	15441	42,45	20932	57,55	4	7,55 (-)	49	92,45	1	11,11	8	88,89
	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços	1314	41,39	1861	58,61	7	15,91	37	84,09	1	12,50	7	87,50
	Ministério da Integração Nacional	971	32,32	2033	67,68	8	25,81	23	74,19	2	25,00 (+)	6	75,00
	Ministério do Meio Ambiente	3110	29,31 (-)	7499	70,69	12	24,49	37	75,51	2	22,22 (+)	7	77,78
	Ministério de Minas e Energia	1330	36,35	2329	63,65	9	18,37	40	81,63	0	0,00 (-)	6	100,00
	Ministério de Pesca e Aquicultura	204	40,80	296	59,20	2	15,38	11	84,62	0	0,00 (-)	4	100,00
	Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil	1869	29,60 (-)	4445	70,40	7	28,00 (+)	18	72,00	0	0,00 (-)	5	100,00
	Ministério do Turismo	255	53,35 (+)	223	46,65	2	9,52 (-)	19	90,48	0	0,00 (-)	2	100,00
	Total Geral	31414	36,34	55022	63,66	70	18,32	312	81,68	7	10,45	60	89,55
2018	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	3169	31,91	6763	68,09	2	7,14 (-)	26	92,86	0	0,00 (-)	4	100,00
	Ministério das Cidades	186	46,15 (+)	217	53,85	8	40,00 (+)	12	60,00	1	25,00 (+)	3	75,00
	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	2725	33,10	5508	66,90	9	19,57	37	80,43	0	0,00 (-)	8	100,00
	Ministério da Fazenda	12486	40,21 (+)	18566	59,79	12	18,46 (-)	53	81,54	1	7,69	12	92,31
	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços	1342	40,06	2008	59,94	8	17,78 (-)	37	82,22	1	12,50	7	87,50
	Ministério da Integração Nacional	838	35,17	1545	64,83	7	24,14	22	75,86	1	14,29	6	85,71
	Ministério do Meio Ambiente	2472	28,21 (-)	6290	71,79	15	31,91 (+)	32	68,09	2	25,00 (+)	6	75,00
	Ministério de Minas e Energia	1258	30,68 (-)	2843	69,32	10	24,39 (+)	31	75,61	0	0,00 (-)	6	100,00
	Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil	1836	28,81 (-)	4537	71,19	7	18,92	30	81,08	0	0,00 (-)	7	100,00
	Ministério do Turismo	236	54,38 (+)	198	45,62	4	23,53	13	76,47	1	33,33 (+)	2	66,67
	Total Geral	26548	35,39	48475	64,61	82	21,87	293	78,13	7	10,29	61	89,71

Fonte: PEP/MP. Elaboração própria.

Tabela 11 - Distribuição de servidores públicos federais, segundo ministérios do setor governo, sexo e DAS (1999, 2010 e 2018)

Ano	Órgão Superior	Total de Servidores				DAS 5				DAS 6			
		Feminino		Masculino		Feminino		Masculino		Feminino		Masculino	
		Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%
1999	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado	532	43,79 (+)	683	56,21	0	0,00 (-)	5	100,00	0	0,00 (-)	1	100,00
	Ministério da Defesa	12894	39,48 (-)	19766	60,52	3	27,27 (+)	8	72,73	0	0,00 (-)	1	100,00
	Ministério da Justiça	4616	19,56 (-)	18985	80,44	8	23,53 (+)	26	76,47	2	28,57 (+)	5	71,43
	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	19177	53,03 (+)	16988	46,97	14	35,90 (+)	0	64,10	3	33,33 (+)	6	66,67
	Ministério das Relações Exteriores	1289	40,16 (+)	1921	59,84	4	14,81 (-)	23	85,19	0	0,00 (-)	5	100,00
	Presidência da República	3860	36,75 (-)	6642	63,25	20	18,69 (-)	87	81,31	6	18,18 (+)	27	81,82
	Total Geral	42368	39,47	64985	60,53	49	21,97	174	78,03	11	19,64	45	80,36
2010	Ministério da Defesa	1641	53,44 (+)	1430	46,56	0	0,00 (-)	15	100,00	1	50,00 (+)	1	50,00
	Ministério da Justiça	6134	19,92 (-)	24664	80,08	19	32,20 (+)	40	67,80	5	27,78 (-)	13	72,22
	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	15986	48,37 (+)	17060	51,63	16	24,24 (+)	50	75,76	5	41,67 (+)	7	58,33
	Ministério das Relações Exteriores	1452	38,28 (+)	2341	61,72	6	16,67 (-)	30	83,33	2	22,22 (-)	7	77,78
	Presidência da República	9513	38,10 (-)	15458	61,90	76	32,07 (+)	161	67,93	18	38,30 (+)	29	61,70
	Total Geral	34726	36,29	60953	63,71	117	28,33	296	71,67	31	35,23	57	64,77
2018	Ministério da Defesa	7115	39,87 (+)	10731	60,13	0	0,00 (-)	23	100,00	0	0,00 (-)	3	100,00

Ministério da Justiça	6723	21,21 (-)	24970	78,79	15	28,85 (+)	37	71,15	5	31,25 (+)	11	68,75
Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	15914	47,48 (+)	17603	52,52	15	18,07 (+)	68	81,93	0	0,00 (-)	13	100,00
Ministério das Relações Exteriores	1270	38,00 (+)	2072	62,00	7	15,22 (-)	39	84,78	1	9,09 (-)	10	90,91
Ministério da Transparência e CGU	752	32,65 (-)	1551	67,35	2	8,70 (-)	21	91,30	1	25,00 (+)	3	75,00
Presidência da República	7947	37,41(-)	13295	62,59	65	28,14 (+)	166	71,86	11	25,00 (+)	33	75,00
Total Geral	39721	36,13	70222	63,87	104	22,71	354	77,29	18	19,78	73	80,22

Fonte: PEP/MP. Elaboração própria.

A nomeação de mulheres para cargos DAS sofre também interferência da estrutura de carreiras. As mulheres apresentam menor taxa de ocupação nas carreiras de maior prestígio (BERNARDES *et al.*, 1998; ENAP, 2014; VENTURA, 2017).

Com relação às carreiras estruturadas de Estado, de 29 carreiras analisadas⁶³, apenas 6 – Defensor Público, Oficial de Chancelaria, Analista de Pesquisa em Ciência e Tecnologia, Censor, Técnico de Orçamento e Assistente de Chancelaria – possuíam mais de 50% de participação feminina (BERNARDES *et al.*, 1998).

Dentre as carreiras/cargos com menor proporção de mulheres estão as de diplomata (de 3º Secretário a Ministro de 1ª Classe), que contava com 18,11% de mulheres e as de Agente e Delegado da Polícia Federal, com representação feminina de 6,08% e 8,20%, respectivamente.

As mulheres também constituem minoria entre as carreiras do ciclo de gestão, que estão entre as carreiras de maior prestígio e remuneração no Poder Executivo Federal. Elas são 38,4% dos Diplomatas, 34,6% dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, 30,5% dos Analistas de Comércio Exterior, 30% dos Analistas de Finanças e Controle, 26,5% dos Analistas de Planejamento e Orçamento e 23,2% dos Técnicos de Planejamento e Pesquisa (ENAP, 2014).

Já Ventura (2017), em uma análise de mais de 200 carreiras federais estatutárias no período 2003-2017, encontrou evidências de uma distribuição desigual de capitais materiais e simbólicos entre as carreiras analisadas. As carreiras dos agrupamentos ‘economia, finanças e gestão’, ‘jurídico e policial’ e ‘regulação, auditoria, fiscalização e controle’ são carreiras menos numerosas, com altas remunerações, maior ocupação de espaços de poder e com presença baixa de mulheres e baixíssima de etnias não brancas. Servidores de etnias não brancas e servidoras mulheres ocupam maior espaço nos agrupamentos ‘social’ e ‘apoio técnico e administrativo’, que compreendem carreiras mais numerosas, com salários menores e menor ocupação de espaços de poder.

⁶³ Categoria ‘Gestão’: Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Analista de Orçamento, Analista de Finanças e Controle, Técnico de Finanças e Controle, Técnico de Orçamento; Categoria ‘Auditoria’: Auditor Fiscal do Tesouro Nacional, Técnico do Tesouro Nacional; Categoria ‘Jurídica’: Procurador da Fazenda Nacional, Advogado/Assistente Jurídico AGU, Advogado/Procurador de Autarquias e Fundações, Procurador do INSS, Defensor Público; Categoria ‘Diplomacia’: 3º Secretário a Ministro de 1ª classe, Assistente de Chancelaria, Oficial de Chancelaria; Categoria ‘Pesquisa em Ciência e Tecnologia’: Auxiliar, Técnico, Pesquisador, Tecnologista, Assistente, Auxiliar Técnico, Assistente, Analista.

O agrupamento ‘economia, finanças e gestão’⁶⁴ apresentou a maior taxa de ocupação de cargos em comissão e funções de confiança. Ao mesmo tempo, foi o agrupamento que registrou a maior queda na presença de mulheres entre 2003 e 2017. A representação feminina nas carreiras desse agrupamento caiu 21,9% de 1999 e 2017. Em 2017, essa representação foi de 31,4% (Tabela 12).

Em DAS 5 e 6, os servidores das carreiras desse grupo têm representação acima da média de sua representação no total de servidores civis ativos do Executivo. De 1999 a 2017, os servidores das carreiras em questão aumentaram tanto sua representação no total de servidores (47,7%) quanto nos DAS 5 (51,1%) e 6 (158,9%). Em 2017, esses servidores compunham, 2,2% do total de servidores, 8% dos DAS 5 e 7,1% dos DAS 6.

A maior representação feminina nesse agrupamento ocorre em carreiras de nível médio (oficial de chancelaria, técnico de finanças e controle/técnico federal de finanças e controle e técnico de orçamento/técnico de planejamento e orçamento), que não ocuparam nenhum DAS 5 ou 6 nos três anos analisados. Os cargos com menor representação feminina foram os da Comissão de Valores Mobiliários e os cargos diplomáticos, sobretudo os de Ministro de Primeira e Segunda Classe (Tabela 12).

A representação das mulheres nos DAS 5 e 6 é baixa no agrupamento em geral. As mulheres foram, em média, 35,4% dos servidores dessas carreiras, 16,2% dos DAS 5 e 10,6% dos DAS 6.

⁶⁴ O agrupamento contém as “carreiras envolvidas em políticas econômicas e coordenação de governo. Inclui as carreiras do Banco Central, do Tesouro Nacional, de planejamento e orçamento, de gestão governamental, dentre outras” (VENTURA, p. 4).

Tabela 12 - Distribuição de servidores públicos federais, segundo carreiras do agrupamento 'economia, finanças e gestão', sexo e DAS (1999, 2010 e 2017)

Ano	Carreira/Cargo	Total de Servidores				DAS 5				DAS 6			
		Feminino		Masculino		Feminino		Masculino		Feminino		Masculino	
		Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%
1999	Analista de Finanças e Controle	298	31,97 (+)	634	68,03	2	28,57 (+)	5	71,43	0	0,00 (-)	0	0,00
	Analista de Orçamento	76	29,01	186	70,99	1	33,33 (+)	2	66,67	0	0,00 (-)	0	0,00
	Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental	63	21,65	228	78,35	0	0,00 (-)	1	100,00	0	0,00 (-)	0	0,00
	Ministro de Primeira Classe	6	3,87 (-)	149	96,13	1	7,69	12	92,31	0	0,00 (-)	0	0,00
	Ministro de Segunda Classe	16	11,11 (-)	128	88,89	2	18,18 (+)	9	81,82	0	0,00 (-)	4	100,00
	Oficial de Chancelaria	465	68,13 (+)	271	36,82	0	0,00 (-)	0	0,00	0	0,00 (-)	0	0,00
	Primeiro Secretário	47	27,17	126	72,83	0	0,00 (-)	0	0,00	0	0,00 (-)	0	0,00
	Segundo Secretário	36	20,00 (-)	144	80,00	0	0,00 (-)	0	0,00	0	0,00 (-)	0	0,00
	Técnico de Finanças e Controle	742	50,03 (+)	741	49,97	0	0,00 (-)	0	0,00	0	0,00 (-)	0	0,00
	Técnico de Orçamento	122	57,01 (+)	92	42,99	0	0,00 (-)	0	0,00	0	0,00 (-)	0	0,00
	Terceiro Secretário	41	21,58 (-)	149	78,42	0	0,00 (-)	0	0,00	0	0,00 (-)	0	0,00
Total geral	1912	40,17	2848	59,83	6	17,14	29	82,86	0	0,00	4	100,00	
2010	Analista da Comissão de Valores Mobiliários	28	16,57 (-)	141	83,43	0	0,00 (-)	1	100,00	0	0,00 (-)	0	0,00
	Analista de Finanças e Controle	676	29,30	1631	70,70	0	0,00 (-)	4	100,00	0	0,00 (-)	0	0,00

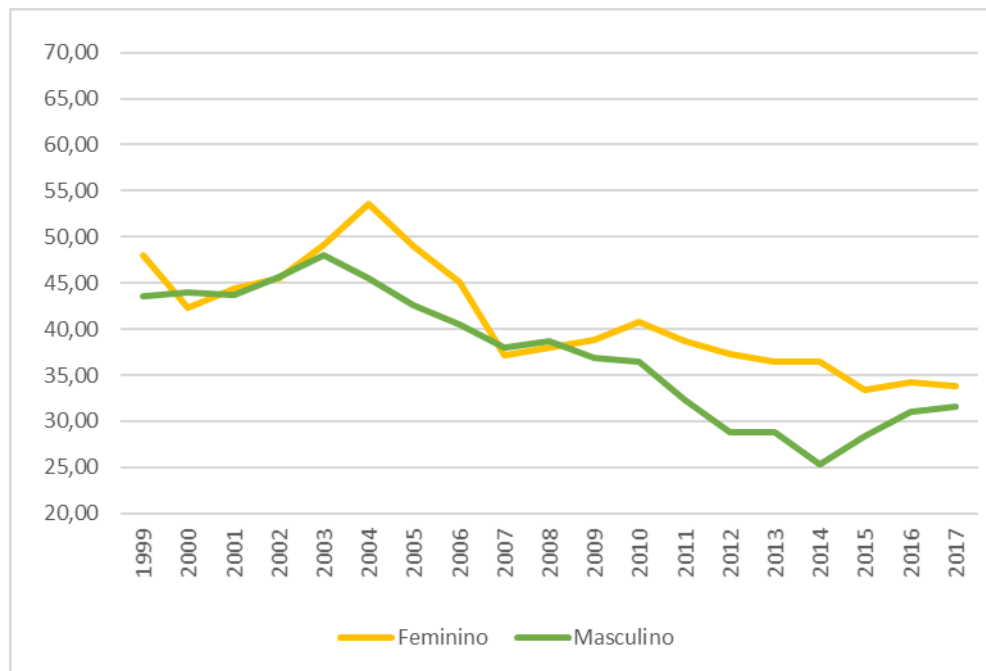
	Analista de Planejamento e Orçamento	130	27,03	351	72,97	1	11,11	8	88,89	1	100,00 (+)	0	0,00
	Analista Técnico da Superintendência de Seguros Privados	47	30,13	109	69,87	0	0,00 (-)	2	100,00	0	0,00 (-)	0	0,00
	Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental	306	34,46 (+)	582	65,54	1	14,29 (+)	6	85,71	0	0,00 (-)	3	100,00
	Inspetor da Comissão de Valores Mobiliários	16	16,16 (-)	83	83,84	0	0,00 (-)	0	0,00	0	0,00 (-)	0	0,00
	Ministro de Primeira Classe	21	12,00 (-)	154	88,00	2	11,76 (+)	15	88,24	2	25,00 (+)	6	75,00
	Ministro de Segunda Classe	45	19,57 (-)	185	80,43	3	18,75 (+)	13	81,25	0	0,00 (-)	0	0,00
	Oficial de Chancelaria	486	54,12 (+)	412	45,88	0	0,00 (-)	0	0,00	0	0,00 (-)	0	0,00
	Primeiro Secretário	54	21,09	202	78,91	0	0,00 (-)	0	0,00	0	0,00 (-)	0	0,00
	Segundo Secretário	53	23,04	177	76,96	0	0,00 (-)	0	0,00	0	0,00 (-)	0	0,00
	Técnico de Finanças e Controle	558	51,48 (+)	526	48,52	0	0,00 (-)	0	0,00	0	0,00 (-)	0	0,00
	Técnico de Planejamento e Orçamento	93	54,39 (+)	78	45,61	0	0,00 (-)	0	0,00	0	0,00 (-)	0	0,00
	Terceiro Secretário	96	24,62	294	75,38	0	0,00 (-)	0	0,00	0	0,00 (-)	0	0,00
	Total geral	2609	34,63	4925	65,37	7	12,50	49	87,50	3	25,00	9	75,00
2017	Analista da Comissão de Valores Mobiliários	39	17,03 (-)	190	82,97	0	0,00 (-)	0	0,00	0	0,00 (-)	0	0,00
	Analista de Planejamento e Orçamento	136	24,55	418	75,45	1	0,00 (-)	9	90,00	0	0,00 (-)	1	100,00
	Analista Técnico da Superintendência de Seguros Privados	89	30,58	202	69,42	0	0,00 (-)	1	100,00	0	0,00 (-)	0	0,00
	Auditor Federal de Finanças e Controle	726	28,30	1839	71,70	4	13,79 (+)	25	86,21	1	33,33 (+)	6	66,67
	Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental	342	34,76 (+)	642	65,24	4	36,36 (+)	7	63,64	0	0,00 (-)	2	100,00
	Inspetor da Comissão de Valores Mobiliários	15	14,02 (-)	92	85,98	0	0,00 (-)	0	0,00	0	0,00 (-)	0	0,00

Ministro de Primeira Classe	37	18,97 (-)	158	81,03	5	33,33 (+)	10	66,67	0	0,00 (-)	9	100,00
Ministro de Segunda Classe	47	19,83 (-)	190	80,17	3	13,04 (+)	20	86,96	0	0,00 (-)	0	0,00
Oficial de Chancelaria	452	53,62 (+)	391	46,38	0	0,00 (-)	0	0,00	0	0,00 (-)	0	0,00
Primeiro Secretário	69	24,56	212	75,44	0	0,00 (-)	0	0,00	0	0,00 (-)	0	0,00
Segundo Secretário	81	25,63	235	74,37	0	0,00 (-)	0	0,00	0	0,00 (-)	0	0,00
Técnico de Planejamento e Orçamento	38	48,72 (+)	40	51,28	0	0,00 (-)	1	100,00	0	0,00 (-)	0	0,00
Técnico Federal de Finanças e Controle	192	38,79 (+)	303	61,21	0	0,00 (-)	0	0,00	0	0,00 (-)	0	0,00
Terceiro Secretário	56	25,81	161	74,19	0	0,00 (-)	0	0,00	0	0,00 (-)	0	0,00
Total Geral	2319	31,37	5073	68,63	17	18,89	73	81,11	1	6,67	14	93,33

Fonte: PEP/MP. SIAPE/MP. Atlas do Estado Brasileiro/Ipea. Elaboração própria.

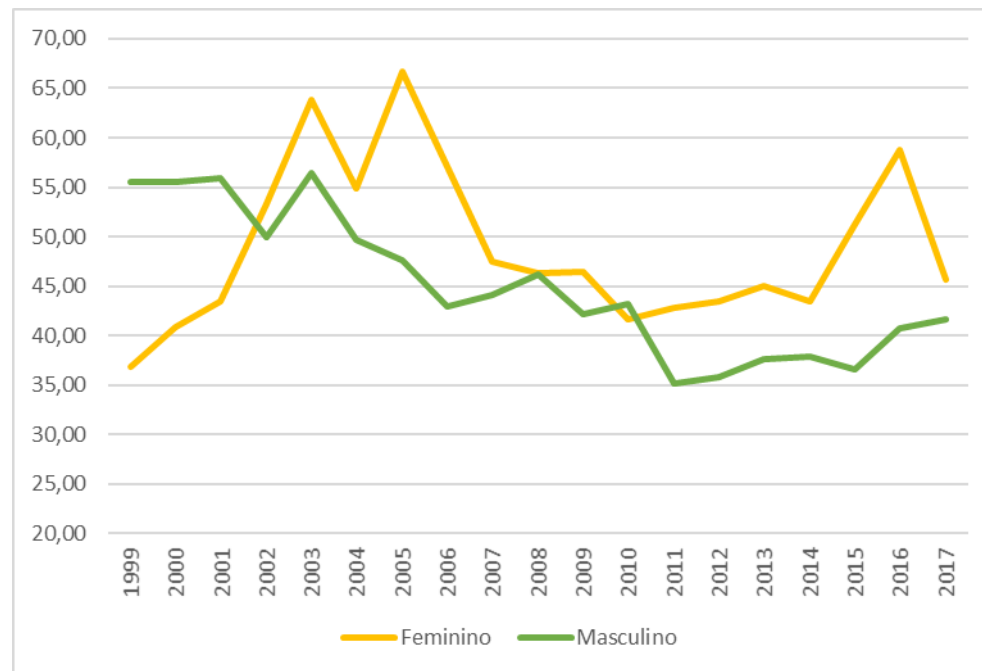
Em relação à situação de vínculo, quando comparadas aos homens, é maior o percentual de mulheres nomeadas para DAS 5 e 6 que não possuem vínculo com o serviço público. As mulheres sem vínculo com o setor público ocupantes de DAS 5 foram, em média, 11,7% mais numerosas que os homens e 10,9% mais numerosas no DAS 6 (Gráficos 19 e 20).

Gráfico 19 – Percentual de servidores sem vínculo com o setor público nomeados para DAS 5 por sexo (1999-2017)



Fonte: SIAPE/MP. Atlas do Estado Brasileiro/Ipea. Elaboração própria.

Gráfico 20 – Percentual de servidores sem vínculo com o setor público nomeados para DAS 6 por sexo (1999-2017)



Fonte: SIAPE/MP. Atlas do Estado Brasileiro/Ipea. Elaboração própria.

Considerações Finais

Neste trabalho procurou-se descrever e analisar a representação feminina na administração pública brasileira nas últimas duas décadas, mas especificamente através da descrição e análise da representação feminina no setor público brasileiro em seus três diferentes níveis de governo – federal, estadual e municipal, e nos cargos de alto escalão da burocracia federal.

A análise dos índices de representação passiva da burocracia permite verificar que as mulheres ocupadas no setor público estão em condição de sub-representação semelhante em todos os níveis da federação. Se considerarmos não apenas a presença feminina, mas também sua presença estratificada, verificamos que no nível federal, apesar de poucas, as mulheres possuem distribuição relativamente homogênea nos diferentes estratos salariais. De modo inverso, as mulheres constituem maioria numérica dentre os servidores dos níveis subnacionais, mas estão concentradas nos níveis salariais mais baixos.

Se no nível federal o hiato salarial entre homens e mulheres foi praticamente nulo, o mesmo não se pode dizer dos níveis estadual e municipal. Além de serem menores os salários nos níveis subnacionais, a diferença salarial entre homens e mulheres foi, em média, de 22% no nível estadual e de 17% no nível municipal no período 1999-2016.

As mulheres ocupadas no nível federal possuem maior escolaridade que as demais, mas isso não explica a diferente concentração feminina entre níveis de governo, uma vez que as mulheres ocupadas nos níveis subnacionais apresentaram maior escolaridade do que os homens ocupados no nível federal.

O maior número de mulheres nos níveis subnacionais parece dever-se em grande medida à dificuldade feminina de mobilidade territorial e pelo fato desses níveis concentrarem a maior parte dos empregos ocupados tradicionalmente por mulheres, nas áreas de saúde, educação e assistência social. Mesmo no nível federal, onde há menos vagas nas áreas de educação e saúde, essas áreas concentram grande parte das ocupações femininas mais numerosas.

É explícita a inserção diferenciada das mulheres nos diferentes níveis de governo em função de um entrelaçamento de diferenças setoriais, ocupacionais e salariais entre as burocracias. Essas diferenças acabam por tornar desigual o acesso das mulheres aos empregos públicos.

De todo modo, as mulheres, mesmo depois de conseguirem inserção no nível federal, não têm as mesmas chances de promoção e progressão profissional que os congêneres do sexo masculino.

As mulheres nomeadas para cargos DAS de nível 5 e 6 são uma minoria de servidoras, que sequer constituem 30% desses cargos, percentual considerado necessário para atingir massa crítica e influenciar os resultados de políticas públicas que beneficiam as mulheres ou ao menos parte delas. Estão concentradas no setor social e em carreiras das áreas social e administrativa, que são carreiras mais numerosas, com menor remuneração e menor ocupação de espaços de poder.

Fica evidenciado que a baixa representação feminina nos cargos de alto escalão da administração pública federal não se deve a menores níveis de escolaridade, tampouco à falta de experiência profissional como um todo e/ou de experiência no setor público em particular. O perfil de homens e mulheres nomeados para DAS 5 e 6 são semelhantes e a pequena variação observada não é suficiente para explicar a predominância masculina.

Devido ao predomínio feminino em carreiras da área social e administrativa, essas servidoras apresentam probabilidade razoável de ter obtido seu nível de escolaridade e de experiência em áreas do conhecimento e de atuação profissional que são consideradas mais ‘femininas’ e que são mais desvalorizadas, tanto social quanto economicamente.

As carreiras do grupamento ‘economia, finanças e gestão’ são menos numerosas, apresentam maiores salários e maior ocupação de espaços de poder. Um dos fatores explicativos para a baixa representação feminina nessas carreiras parece estar relacionado à representação desigual entre homens e mulheres no que se refere às áreas do conhecimento. Por sua atuação pronunciada em políticas econômicas, as carreiras nas áreas de economia e finanças exigem de seus integrantes um conjunto de conhecimentos específicos mais comumente dominados por homens. Já em relação à carreira diplomática, pode-se aventar que um dos impeditivos para a maior representação feminina esbarre novamente na questão da mobilidade.

Outrossim, o setor de políticas públicas onde estão inseridos os cargos de alto escalão apresentou-se como fator que influencia sobremaneira a forma como são estruturadas as oportunidades de ascensão na carreira para homens e mulheres na administração pública federal.

Apesar de ter havido avanços nos demais setores, o setor social é o que historicamente apresentou a maior quantidade de servidoras e o maior percentual de mulheres ocupando DAS 5 e 6. A quantidade de servidoras permaneceu relativamente estável no período 1999-2018, mas, aparentemente devido à diminuição do número de homens, as mulheres passaram de 47,1% do quadro de servidores do conjunto de ministérios do setor para 51,5%. O atingimento desse percentual, equivalente ao percentual de mulheres na sociedade, permite afirmar que,

considerando-se os servidores do setor em geral, o setor social atingiu o nível ideal de representação passiva da burocracia.

Ao longo do período cresceu igualmente o percentual de mulheres nomeadas para cargos de alto escalão no setor, atingindo, em 2018, 37,3% dos DAS 5 e 28,6% dos DAS 6. Dessa maneira, se considerarmos a representação estratificada, veremos que as mulheres ainda estão distantes de uma representação ideal nos cargos DAS. Contudo, pode-se dizer que as mulheres passaram a constituir 30% dos cargos de alto escalão, percentual a partir do qual acredita-se que seja possível a tradução de representação passiva da burocracia em representação ativa.

Dessa maneira, avalia-se como positivos os avanços femininos no setor social. Com isso, o intuito não é reforçar o papel das mulheres apenas em áreas já consideradas ‘femininas’. Defende-se a maior representação de mulheres em todas as áreas de políticas. Não obstante, o aumento da representação feminina nos cargos de alto escalão no setor social, além dos benefícios em termos de melhores resultados das políticas públicas que beneficiam as mulheres, pode, por exemplo, proporcionar às mulheres experiência de exercício do poder, oportunidade de demonstrar (para si e para os demais) competência para liderar, criação de exemplos femininos de sucesso, entre outros. Em suma, pode abrir caminho para o aumento da representação feminina nos espaços de poder da administração pública federal.

Por fim, de maneira geral, entende-se que para aumentar a representação feminina na esfera pública é necessário em contrapartida aumentar a participação masculina na esfera privada, com uma melhor distribuição entre os sexos das atividades domésticas e de cuidados com os filhos, tarefas indispensáveis à reprodução da sociedade. É necessário também o estabelecimento de políticas eficazes de conciliação entre trabalho e família, direcionadas não só a mulheres, mas também a homens, e a ampliação da provisão de serviços públicos de cuidado.

Assim, mais do que discutir a importância de se aumentar a representatividade feminina em espaços tradicionalmente ocupados por homens, trata-se de garantir que o sexo não seja característica capaz de pré-definir as possibilidades de inserção profissional no setor público. Trata-se também de valorar de forma equitativa os diferentes setores de políticas públicas e suas respectivas carreiras. É necessário repensar a distribuição desigual de capitais entre as diferentes carreiras da burocracia como a resultante de disputas políticas pela valorização de certos tipos de saberes e ocupações. As recompensas materiais e simbólicas atribuídas a cada carreira devem ser proporcionais aos níveis de complexidade e responsabilidade da função e de acordo com o seu papel na promoção do desenvolvimento das

sociedades e na produção de bem-estar aos cidadãos, sem pré-conceitos relativos às ocupações, ao setor de políticas públicas e ao sexo dos burocratas.

Referências Bibliográficas

ABERBACH, J.; PUTNAM, R.; ROCKMAN, B. (1981). *Bureaucrats and politicians in Western democracy*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

ABREU, M. A. A.; MEIRELLES, R. L. (2012). Mulheres e Homens em Ocupação de Cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) na Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). *Texto para Discussão*, nº 1797. Brasília/Rio de Janeiro: Ipea.

ABRUCIO, F. L. (2006). Responsabilização pela responsabilização administrada. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. (orgs.). *Responsabilização na administração pública*. São Paulo: Edições Fundap, p. 217-262, v.1.

ANDREWS, R.; ASHWORTH, R.; MEIER, K. J. (2014). Representative Bureaucracy and Fire Service Performance. *International Public Management Journal*, Vol. 17, Nº 1.

ARAÚJO, C. (1998). Mulheres e Representação Política: a experiência das cotas no Brasil. *Revista Estudos Feministas*, 6, 1: 71-90.

BERNARDES, F. C.; MOURA, M. G.; ACCO, M. A. C. (1998). Diagnóstico da situação da mulher na Administração Pública Federal. *Texto para discussão*, 28. Brasília: Enap.

BRASIL (1967). Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 27 de fevereiro de 1967.

BRASIL (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 5 de outubro de 1988.

BRASIL (1990). Lei n. 8112, de 11 de dezembro. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. *Diário Oficial da União*, 19 de abril de 1991.

BRASIL (2016a). Medida Provisória nº 731, de 10 de junho de 2016, convertida na Lei nº 13.346, de 10 de outubro de 2016. Dispõe sobre a extinção de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores e a criação de funções de confiança denominadas Funções Comissionadas do Poder Executivo. *Diário Oficial da União*, 11 de outubro de 2016.

BRASIL (2016b). Decreto nº 8.947, de 28 de dezembro. Dispõe sobre a extinção de cargos em comissão, funções de confiança e Gratificações Temporárias de Atividade em Escola de Governo e altera o Decreto nº 8.862, de 28 de setembro de 2016, que dispõe sobre remanejamento, em caráter temporário, de cargo em comissão do Grupo-Direção e

Assessoramento Superiores - DAS da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão para a Casa Civil da Presidência da República. *Diário Oficial da União*, 29 de dezembro de 2016.

BRASIL (2018). *Manual de Estruturas Organizacionais do Poder Executivo Federal*. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

CARVALHO FILHO, D. P. (2002). *Evolução do emprego público no Brasil nos anos 90*. Tese (Doutorado). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.

CAYER, N. J.; SIGELMAN, L. (1980). Minorities and Women in State and Local Government: 1973-1975. *Public Administration Review*, 40(5): 443-450.

CERQUEIRA, A. C. (2005). *Ocupações e Rendimentos no Setor Público Brasileiro*. Campinas: DIEESE/CESIT. Relatório de Pesquisa.

DAHLERUP, D. (1988). From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics. *Scandinavian Political Studies*, 11 (4), 275–97.

DOVI, S. (2017). Political Representation. In: *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Disponível em: <https://plato.stanford.edu/entries/political-representation/>.

ENGLAND, P.; FOLBRE, N. (1999). The Cost of Caring. *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 561(1): 39–51.

Escola Nacional de Administração Pública - Enap (2004). Gênero, raça e competências de direção no Serviço Público Federal. *Cadernos Enap*, 31. Brasília: Enap.

_____ (2014). Servidores Públicos Federais – Gênero. *Estudos Enap*. Brasília: Enap.

_____ (2017). *Não é 50/50: equidade entre homens e mulheres no governo federal*. Brasília: Enap.

_____ (2018). *Informe de Pessoal*. Brasília: Enap.

FERREIRA, M. A. C. (2015). Teoria da Burocracia Representativa e Políticas de Promoção da Igualdade Racial. *Educere et Educare – Revista de Educação*. Vol. 10, Número 20, jun./dez., p. 707-720.

FONTENELE-MOURÃO, T. M. (2006). *Mulheres no topo de carreira: flexibilidade e persistência*. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres.

GIDENGIL, E.; VENGROFF, R. (1997). Representative bureaucracy, tokenism and the glass ceiling: the case of women in Quebec municipal administration. *Canadian Public*

Administration / Administration Publique du Canada, vol. 40, nº 3 (Fall/Automne), pp. 457 - 480.

GRABOSKY, P. N.; ROSENBLOOM, D. H. (1975). Racial and Ethnic Integration in the Federal Service. *Social Science Quarterly*, 56: 71-84.

GRAEF, A. (2008). Cargos em comissão e funções de confiança: diferenças conceituais e práticas. *Respvblica - Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental*, v. 7, n. 2, p. 61-72, jul./dez.

GREENE, V.; SELDEN, S. C.; BREWER, G. (2001). Measuring Power and Presence: Bureaucratic Representation in the American States. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11:3:379-402.

GROSGOUEL, R. (2009). Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. *Epistemologia do Sul*, p. 383-417.

GUY, M. E.; NEWMAN, M. A. (2004). Women's Jobs, Men's Jobs: Sex Segregation and Emotional Labor. *Public Administration Review*, May/June, vol. 64, nº 3.

HIRATA, H; KERGOAT, D. (2007). Novas Configurações da Divisão Sexual do Trabalho. *Cadernos de Pesquisa*, v. 37, n. 132, set./dez.

KANTER, R. M. (1977). *Men and Women of the Corporation*. New York: Basic Books.

KEISER, L. R.; WILKINS, V. M.; MEIER, K. J.; HOLLAND, C. A. (2002). Lipstick and logarithms: Gender, institutional context, and representative bureaucracy. *American Political Science Review*, 96, 553-564.

KELLY, D.; AMBURGEY, T. L. (1991). Organizational inertia and momentum: A dynamic model of strategic change. *Academy of Management Journal*, 34, 591-612.

KINGSLEY, J. D. (2003 [1944]). Representative Bureaucracy. In: DOLAN, J.; ROSENBLOOM, D. H. (Editors). *Representative Bureaucracy: classic readings and continuing controversies*. Armonk, New York, M. E. Sharp.

KRISLOV, S. (2003 [1974]). Representative Bureaucracy. In: DOLAN, J.; ROSENBLOOM, D. H. (Editors). *Representative Bureaucracy: classic readings and continuing controversies*. Armonk, New York, M. E. Sharp.

KRISLOV, S.; ROSENBLOOM, D. H. (1981). Representative Bureaucracy and the American Political System. New York: Praeger.

LEWIS, G. B. (1988). Progress Toward Racial and Sexual Equality in the Federal Civil Service? *Public Administration Review*, 48(3): 700-707.

LOUREIRO, M. R. (2009). Interpretações contemporâneas da representação. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 1. Brasília, janeiro-junho, p. 63-93.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (2010). Introdução. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (orgs.). *Burocracia e política no Brasil: Desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

MANSBRIDGE, J. (1999). Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent "Yes". *The Journal of Politics*, Vol. 61, No. 3 (Aug.), pp. 628-657.

MARCHESINI DA COSTA, M.; ALVES, M. A.; GOMES, M. V. P. (2016). Cotas de Acesso ao Serviço Público e Burocracia Representativa na Cidade de São Paulo. *Anais do VII Encontro de Administração Pública e Governança – EnAPG*, p. 1-8.

MEIER, K. J. (1975). Representative Bureaucracy: An Empirical Analysis. *American Political Science Review*, 69: 526-542.

_____ (1993). Representative Bureaucracy: A Theoretical and Empirical Exposition. *Research in Public Administration*, vol. 2, pp. 1-35.

MEIER, K.; FUNK, K. D. (2016). Women and Public Administration in a Comparative Perspective: the case of representation in brazilian local governments. *Administration & Society*, p. 1-22.

MEIER, K. J.; NICHOLSON-CROTTY, J. (2006). Gender, Representative Bureaucracy, and Law Enforcement: The Case of Sexual Assault. *Public Administration Review*, November/December.

MEIER, K. J.; WRINKLE, R. D.; POLINARD, J. L. (1999). Representative Bureaucracy and Distributional Equity: Addressing the Hard Question. *The Journal of Politics*, V. 61, Nº 4, November.

MIGUEL, L. F. (2000). Teoria Política Feminista e Liberalismo: O caso das cotas de representação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 15, nº 44, outubro.

_____ (2014a). A Identidade e a Diferença. In: MIGUEL, L. F.; BIROLI, F. *Feminismo e Política*. São Paulo: Boitempo, p. 79 - 92 (cap. 5).

_____ (2014b). Gênero e Representação Política. In: MIGUEL, L. F.; BIROLI, F. *Feminismo e Política*. São Paulo: Boitempo, p. 93 - 107 (cap. 6).

- MOSHER, F. C. (2003 [1968]). Democracy and the Public Service. In: DOLAN, J.; ROSENBLUM, D. H. (Editors). *Representative Bureaucracy: classic readings and continuing controversies*. Armonk, New York, M. E. Sharp.
- NAFF, K. C. (2001). *To look like America: dismantling barriers for women and minorities in government*. Westview Press.
- NAJBERG, S.; MORAES, R. M.; IKEDA, M. (2002). Participação dos empregos do setor público no mercado de trabalho. *Informe-se*, n. 42. Rio de Janeiro: BNDES.
- NEWMAN, M. A. (1994). Gender and Lowi's thesis: Implications for career advancement. *Public Administration Review*, 54, 277-284.
- OLIVA, R. (2006). *Accountability parlamentar no presidencialismo brasileiro: decifrando o caso das agências reguladoras*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.
- PARK, S. (2012). Does gender matter? The effect of gender representation of public bureaucracy on governmental performance. *American Review of Public Administration*, 43, 221-242.
- PESSOA, E. (2011). O aparelho administrativo brasileiro: sua gestão e seus servidores – de 1930 aos dias atuais. In: CARDOSO JR., José Celso (Org.). *Burocracia e ocupação do setor público brasileiro*. Rio de Janeiro: Ipea.
- PINHEIRO, S. S.; SUGAHARA, T. (2001). *Perfil dos funcionários públicos ativos nas áreas federal, estadual e municipal – comparação de bases disponíveis: RAIS, PNAD e SIAPE*. Rio de Janeiro: Ipea. (Texto para Discussão n. 837).
- PITKIN, H. F. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley/Los Angeles: University of California Press.
- PHILLIPS, A. (2001). De uma política de ideias a uma política de presença? *Revista Estudos Feministas*, ano 9, 2º semestre.
- QUEIROZ, A. A. (2009). *Por dentro do governo: como funciona a máquina pública*. Brasília: DIAP.
- REHFUSS, J. A. (1986). A Representative Bureaucracy? Women and Minority Executives in California Career Service. *Public Administration Review*, Vol. 46, No. 5 (Sep. - Oct.), pp. 454-460.

- RICCUCCI, N. M. (1987). Black Employment in Municipal Work Forces. *Public Administration Quarterly*, 11: 76-89.
- RICCUCCI, N. M.; SAIDEL, J. R. (1997). The representativeness of state-level bureaucratic leaders: A missing piece of the representative bureaucracy puzzle. *Public Administration Review*, 57, 423-430.
- RICCUCCI, N. M.; VAN RYZIN, G. G. (2016). Representative Bureaucracy: A Lever to Enhance Social Equity, Coproduction, and Democracy. *Public Administration Review*, Vol. 77, Iss. 1, pp. 21-30.
- ROUBAN, L. (2010). Politização da administração pública. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Orgs.). *Administração Pública: Coletânea*. Brasília: Enap; São Paulo: Ed. Unesp.
- RYAN, M. K.; HASLAM, S. A. (2005). The glass cliff: Evidence that women are over-represented in precarious leadership positions. *British Journal of Management*, 16, 81-90.
- _____. (2007). The glass cliff: Exploring the dynamics surrounding the appointment of women to precarious leadership positions. *Academy of Management Review*, 32, 549-572.
- SACCHET, T. (2012). Representação política, representação de grupos e política de cotas: perspectivas e contendas feministas. *Estudos Feministas*. Florianópolis, 20(2): 256, maio-agosto.
- SALANCIK, G. R. (1979). Interorganizational dependence and responsiveness to affirmative action: The case of women and defense contractors. *Academy of Management Journal*, 22, 375-394.
- SALTZSTEIN, G. H. (1983). Personnel Directors and Female Employment Representation. *Social Science Quarterly*, 64: 734-746.
- _____. (1986). Female Mayors and Women in Municipal Jobs. *American Journal of Political Science*, 30: 140-164.
- SELDEN, S. C. (1997). *The Promise of Representative Bureaucracy: diversity and responsiveness in a government agency*. M. E. Sharp.
- SIGELMAN, L. (1976). The Curious Case of Women in State and Local Government. *Social Science Quarterly*, 57: 591-604.
- SIGELMAN, L.; KARNIG, A. K. (1976). Black Representation in American States - Comparison of Bureaucracies and Legislatures. *American Politics Quarterly*, 4: 237-246.

SMITH, A. E.; MONAGHAN, K. R. (2013). Some Ceilings Have More Cracks: Representative Bureaucracy in Federal Regulatory Agencies. *The American Review of Public Administration*, 43(1), p. 50–71.

SPIVAK, G. C. Strategies of vigilance: an interview with Gayatri Chakravorty Spivak. *Block*, n. 10, p. 5-9 (Entrevista concedida a Angela McRobbie).

SWINDT-BAYER, L. A.; MISHLER, W. (2005). An Integrated Model of Women's Representation. *The Journal of Politics*, Vol. 67, Nº 2, May, pp. 407–428.

THIELEMANN, G. S.; STEWART, J., Jr. (1996). A Demand-Side Perspective on the Importance of Representative Bureaucracy: AIDS, Ethnicity, Gender, and Sexual Orientation. *Public Administration Review*, Vol. 56, Nº 2 (Mar. - Apr.), pp. 168-173.

VAZ, D. V. (2010). *Diferenças salariais entre os gêneros no setor público: evolução e principais determinantes*. Tese (doutorado). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.

VENTURA, O. (2017). *Hierarquia valorativa e distribuição de capitais na burocracia brasileira*. (não publicado).

WILKINS, V. M.; KEISER, L. R. (2004). Linking Passive and Active Representation by Gender: The Case of Child Support Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16:87-102.

YOUNG, I. M. (1997). Difference as a resource for democratic communication. In: BONHAM, James; REHG, William (eds.). *Deliberative democracy*. Cambridge, Mass., The MIT Press.

Apêndice A – Cálculo das Medidas de Representação Passiva da Burocracia

Para o cálculo do índice básico de representação passiva, foi utilizada a fórmula abaixo (apresentada no Capítulo 2, p. 40):

$$\pi = \frac{\% \text{ do grupo no quadro de servidores públicos}}{\% \text{ do grupo na população}}$$

A porcentagem de homens e mulheres no quadro de servidores públicos de cada nível da federação foi aferida a partir dos dados anuais da RAIS. A porcentagem de homens e mulheres na população foi obtida a partir do Censo Demográfico de 1990 (utilizado no cálculo do índice para o ano de 1995), da Contagem Populacional de 1996 (utilizado para os anos de 1996-2009) e do Censo Demográfico de 2010 (utilizado para os anos de 2010-2018).

Já o índice de representação passiva estratificado foi calculado de acordo com a seguinte equação (apresentada no Capítulo 2, p. 41):

$$\rho = \frac{\sum_{i=1}^k \left(\frac{p_i}{p}\right) c_i}{\sum_{i=1}^k c_i} = \sum_{i=1}^k \left(\frac{p_i}{p}\right) q_i \left(\text{sendo } q_i = \frac{c_i}{\sum_{i=1}^k c_i}\right)$$

No capítulo 3, para este cálculo, as burocracias dos três níveis de governo foram divididas, cada uma, em seis níveis, delimitados por faixas salariais, apresentadas no quadro abaixo. Os dados sobre remuneração foram obtidos na RAIS.

O primeiro nível compreende aproximadamente 40% dos servidores com os menores salários e, o último, 1% dos servidores com os maiores salários. Os quatro níveis intermediários foram divididos de modo a formar uma progressão geométrica de salários. A razão entre os níveis é de aproximadamente 1,8 no nível federal e 1,5 nos níveis estadual e municipal.

	Nível 1 (R\$)	Nível 2 (R\$)	Nível 3 (R\$)	Nível 4 (R\$)	Nível 5 (R\$)	Nível 6 (R\$)
Federal	≤ 2.400	> 2.400 e ≤ 4.500	> 4.500 e ≤ 8.200	> 8.200 e ≤ 15.000	> 15.000 e ≤ 28.000	> 28.000
Estadual	≤ 3.000	> 3.000 e ≤ 4.600	> 4.600 e ≤ 7.100	> 7.100 e ≤ 11.000	> 11.000 e ≤ 17.000	> 17.000
Municipal	≤ 1.900	> 1.900 e ≤ 2.800	> 2.800 e ≤ 4.000	> 4.000 e ≤ 6.000	> 6.000 e ≤ 9.000	> 9.000

No capítulo 4, o índice foi calculado com base nos seis níveis que compõem os cargos DAS. A distribuição entre os níveis mostrou-se próxima da utilizada no capítulo 3. Uma média de 33,3% encontrava-se no nível 1 entre 1999 e 2018 e 1% no nível 6. Os dados sobre os DAS foram obtidos no SIAPE e no PEP/MP.

Anexo A – Sumário de medidas de representação passiva da burocracia apresentado por Riccucci e Saidel (1997, p. 425)

<p><i>Study</i> (<i>Author, Year</i>)</p>	<p><i>Representative Bureaucracy Measure(s)</i></p>	<p><i>Government Population Studied</i></p>	<p><i>Year(s) of Data Collection</i></p>	<p><i>Major Findings</i></p>
<p>Grabosky and Rosenbloom, 1975</p>	<p>Representative ratio: $\frac{\% \text{ minorities in work force}}{\% \text{ minorities in general pop.}}$ "Measure of Variation": <i>A measure of the heterogeneity of specified social characteristics</i></p>	<p><i>African Americans in federal government (career service)</i> <i>Minorities in federal government (career service)</i></p>	<p>1940-1970 1967-1973</p>	<p><i>African Americans underrepresented in 1940, overrepresented in 1970</i> <i>Integration of minorities into all grade levels increased over time, but overall they are grossly underrepresented in upper levels</i></p>
<p>Meier, 1975</p>	<p>Representative Ratio: <i>Lorenz curve and Gini index</i></p>	<p><i>Federal employees</i></p>	<p>1963-64, 1972</p>	<p><i>Federal bureaucracy is not representative, particularly at the upper levels</i></p>
<p>Sigelman, 1976</p>	<p>Representative Ratio: $\frac{\% \text{ women in work force}}{\% \text{ women in working - age pop.}}$ Stratified Ratio: $\frac{\% \text{ women in upper level}}{\% \text{ women in lower level}}$</p>	<p><i>Women in state and local government (career service)</i></p>	<p>1970-1972</p>	<p><i>Women achieved representativeness city- and state-wide, not in upper-level policy-making positions</i></p>

Sigelman and Karnig, 1977	<p>Stratified Ratio:</p> $\frac{\% \text{ African American in upper level}}{\% \text{ African American in general pop.}}$	African Americans in upper-level, state and local government (career service)	1970-1972	African Americans grossly underrepresented in upper-level, executive-managerial jobs
Cayer and Sigelman, 1980	<p>Stratified Ratio:</p> $\frac{\% \text{ women, people of color in work force}}{\% \text{ women, people of color in general pop.}}$	Women and people of color in state and local government (career service by function)	1973, 1975	White women and African Americans achieved representativeness city-wide; disparities exist by level of employment and by function (they are overrepresented in such functions as welfare; health; housing utilities; trans.; sanitation and sewage)
Saltzstein, 1983	<p>Representative Ratios:</p> $\frac{\text{Total women in work force}}{\text{Total work force (all employees)}}$ $\frac{\text{Total women in nonclerical jobs}}{\text{Total workers in nonclerical jobs}}$ $\frac{\text{Total women in professional/offical jobs}}{\text{Total workers in professional/official jobs}}$	Women in local government in Texas (career service by function)	1975, 1980	Some improvements in women's share of general employment as well as professional/administrative and nonclerical jobs (nonclerical includes professional/administrative, service, technician, and service/maintenance jobs)
Dometrius, 1984	<p>Representative Ratio:</p> $\frac{\% \text{ women, people of color in work force}}{\% \text{ women, people of color in general pop.}}$ <p>Stratification Ratio:</p> $\frac{\% \text{ women, people of color 2nd in command}}{\% \text{ women, people of color in general pop.}}$	Women and people of color in state government (appointed policy leaders by function)	1974, 1978	Women and people of color underrepresented in top policy-making positions; to the extent some representation has been achieved, women are overrepresented in such functions as health and welfare; people of color are overrepresented

	$\frac{\% \text{ women, people of color 1st in command}}{\% \text{ women, people of color in general pop.}}$			<i>in health and welfare, housing, utilities, and sewage</i>
Saltzstein, 1986	<p>Representative Ratio:</p> $\frac{\% \text{ women in work force}}{\% \text{ women in local labor market}}$ <p>“Parity of Representation”:</p> $\frac{\% \text{ women in nonclerical jobs}}{\% \text{ women in work force}}$ $\frac{\% \text{ women in professional/administrative jobs}}{\% \text{ women in work force}}$	<i>Women in local government (career service by function)</i>	1975, 1980	<i>Some improvements in women's share of general employment as well as professional/administrative and nonclerical jobs, but disparities in employment levels exists</i>
Rehfuss, 1986	<p>Representation Ratio:</p> $\frac{\text{Total women and people of color in exec. jobs}}{\text{Total workers in executive jobs}}$	<i>Women and people of color in executive positions in California state government (career service by level)</i>	1975, 1985	<i>Women and people of color are better represented in executive positions in state of California as compared to the federal government or state governments generally</i>
Riccucci, 1987	<p>Representative Ratio:</p> $\frac{\% \text{ African American in work force}}{\% \text{ African American in general pop.}}$ <p>Stratified Ratio:</p> $\frac{\% \text{ African American in upper level}}{\% \text{ African American in lower level}}$	<i>African American municipal employees (career service by department)</i>	1976,1981	<i>African Americans achieved representativeness city-wide, but not by department or in upper, policy-making positions. African Americans grossly underrepresented in such departments as police and firefighting</i>

Anexo B – Ocupações Seleccionadas nas Áreas de Educação e Saúde

Professores	Médicos
Professor da educação de jovens e adultos do ensino fundamental (primeira a quarta série)	Médico acupunturista
Professor de artes no ensino médio	Médico alergista e imunologista
Professor de biologia no ensino médio	Médico anatomopatologista
Professor de ciências exatas e naturais do ensino fundamental	Médico anesthesiologista
Professor de disciplinas pedagógicas no ensino médio	Médico angiologista
Professor de educação artística do ensino fundamental	Médico cardiologista
Professor de educação física do ensino fundamental	Médico cirurgião cardiovascular
Professor de educação física no ensino médio	Médico cirurgião de cabeça e pescoço
Professor de filosofia no ensino médio	Médico cirurgião do aparelho digestivo
Professor de física no ensino médio	Médico cirurgião geral
Professor de geografia do ensino fundamental	Médico cirurgião pediátrico
Professor de geografia no ensino médio	Médico cirurgião plástico
Professor de história do ensino fundamental	Médico cirurgião torácico
Professor de história no ensino médio	Médico citopatologista
Professor de língua e literatura brasileira no ensino médio	Médico clínico
Professor de língua estrangeira moderna do ensino fundamental	Médico coloproctologista
Professor de língua estrangeira moderna no ensino médio	Médico de família e comunidade
Professor de língua portuguesa do ensino fundamental	Médico dermatologista
Professor de matemática do ensino fundamental	Médico do trabalho
Professor de matemática no ensino médio	Médico em endoscopia
Professor de nível médio na educação infantil	Médico em medicina de trânsito
Professor de nível médio no ensino fundamental	Médico em medicina intensiva
Professor de nível médio no ensino profissionalizante	Médico em medicina nuclear
	Médico em radiologia e diagnóstico por imagem
	Médico endocrinologista e metabologista
	Médico fisiatra
	Médico gastroenterologista
	Médico generalista
	Médico geneticista
	Médico geriatra
	Médico ginecologista e obstetra

Professor de nível superior do ensino fundamental (primeira a quarta série)	Médico hematologista
Professor de nível superior na educação infantil (quatro a seis anos)	Médico hemoterapeuta
Professor de nível superior na educação infantil (zero a três anos)	Médico homeopata
Professor de psicologia no ensino médio	Médico infectologista
Professor de química no ensino médio	Médico legista
Professor de sociologia no ensino médio	Médico mastologista
Professor leigo no ensino fundamental	Médico nefrologista
Professor prático no ensino profissionalizante	Médico neurocirurgião
	Médico neurofisiologista clínico
	Médico neurologista
	Médico nutrologista
	Médico oftalmologista
	Médico oncologista clínico
	Médico ortopedista e traumatologista
	Médico otorrinolaringologista
	Médico patologista
	Médico pediatra
	Médico pneumologista
	Médico psiquiatra
	Médico radioterapeuta
	Médico reumatologista
	Médico sanitarista
	Médico urologista
Enfermagem	Assistência Social
Atendente de enfermagem	Assistente Social
Auxiliar de enfermagem	Mãe Social
Auxiliar de enfermagem do trabalho	
Enfermeiro	
Enfermeiro auditor	
Enfermeiro de bordo	
Enfermeiro de centro cirúrgico	
Enfermeiro de terapia intensiva	
Enfermeiro do trabalho	
Enfermeiro nefrologista	

Enfermeiro neonatologista	
Enfermeiro obstétrico	
Enfermeiro psiquiátrico	
Enfermeiro puericultor e pediátrico	
Enfermeiro sanitarista	
Técnico de enfermagem	
Técnico de enfermagem de terapia intensiva	
Técnico de enfermagem do trabalho	
Técnico de enfermagem psiquiátrica	

Anexo C – Níveis de Escolaridade (RAIS)

Nível 1	1	Analfabeto
	2	Até 5º ano incompleto (Ensino Fundamental)
	3	5º ano completo (Ensino Fundamental)
	4	6º a 9º ano incompleto (Ensino Fundamental)
Nível 2	5	Ensino Fundamental completo
	6	Ensino Médio incompleto
Nível 3	7	Ensino Médio completo
	8	Ensino Superior incompleto
Nível 4	9	Ensino Superior completo
Nível 5	10	Mestrado
	11	Doutorado

Anexo D – Níveis de Escolaridade (SIAPE)

Nível 1	Analfabeto
	alfabetiz s/ cursos regul
	1o gr inc - 5a a 8a ser inc
Nível 2	1o gr compl - 8a ser compl
	2o gr incompleto
Nível 3	nivel médio(t)
	2o gr compl ou tec profiss.
	tecnico niv med completo(t)
	aperfeicoamento niv med(t)
	especializacao niv med(t)
	superior incompleto
Nível 4	Aperfeiçoamento
	Especialização
	graduacao niv sup comple(t)
	sup compl ou hab legal eqv
	licenciatura(t)
	pos-graduacao(t)
	aperfeicoamento niv sup(t)
	especializacao niv sup(t)
Nível 5	Mestrado
	mestrado(t)
	Doutorado
	doutorado(t)
	livre docência
	pos-doutorado
Outros	curso cap/qual p min180h(t)
	curso qual prof min 180h(t)
	curso qual prof min 250h(t)
	curso qual prof min 360h(t)