



**TETOS
DE VIDRO E PAREDES
DE CRISTAL**

Mulheres enfrentam barreiras para a ascensão no serviço público brasileiro

Diego Viana | ILUSTRAÇÃO Clarice Wenzel

Embora já correspondam a mais de metade da força de trabalho na burocracia brasileira (59%), as mulheres ocupam menos de 20% dos cargos de direção. O número, divulgado em dezembro no estudo “Mulheres líderes no setor público da América Latina e do Caribe”, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), coloca o país em posição inferior à da maioria dos vizinhos na região. Países como Argentina (40,7%), Colômbia (47,1%) e Costa Rica (53,5%) caminham, pelo menos à primeira vista, para a paridade de gênero no setor público.

Os dados revelam o quanto o fenômeno conhecido como “teto de vidro” ainda impõe barreiras à ascensão profissional para lideranças femininas no continente, barreiras ainda mais difíceis de transpor para as negras. A metáfora do teto de vidro foi cunhada em 1978 pela consultora norte-americana Marilyn Loden (1946-2022) para se referir ao setor privado, denunciando os obstáculos muitas vezes invisíveis que impedem a ascensão das mulheres aos cargos mais altos. Mas o teto também cobre a cabeça das profissionais da administração pública.

O relatório aponta que as mulheres compõem 52% do funcionalismo dos países estudados. No entanto, são apenas 23,6% nos cargos classificados como de nível 1 (equivalente a ministro) e 44,2% nos cargos de nível 4 (diretor). No Brasil, embora as mulheres, de acordo com o *Atlas do Estado brasileiro*, produzido pelo Ipea, sejam quase 59% dos servidores, são apenas 18,6% nos cargos de liderança, nos quatro níveis, conforme o relatório do BID. Separando pelos níveis estudados, em 2022 elas eram 19,3% no nível 4, 22,1% no nível 3 (subsecretária) e 9,1% no nível 2 (secretária).

No nível mais alto, o BID considerou ministérios de 12 setores, como Fazenda, Desenvolvimento Social, Trabalho, Educação e Relações Exteriores. Por isso, não foram contabilizadas as três ministras que integraram o governo anterior, e o Brasil figura no relatório como não tendo nenhuma mulher ocupando essa posição em 2022. Atualmente, há 11 ministras, de um total de 37 (29,7%).

“A péssima posição do Brasil não surpreende. Também está entre os países mais mal avaliados da América Latina no que diz respeito aos direitos políticos das mulheres e à paridade política entre homens e mulheres. Até 2006, nem sequer dispunha de legislação específica sobre violência

contra a mulher, ao passo que 17 países da região já legislavam sobre o tema”, afirma a economista Daniela Verzola Vaz, da Escola Paulista de Política, Economia e Negócios da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp).

“Há pouco reconhecimento de que a desigualdade de gênero seja um problema no setor público brasileiro e, como consequência, existem poucas políticas públicas a respeito”, observa. Vaz acrescenta que, nos cargos em comissão do grupo Direção e Assessoramento Superiores (DAS) do Poder Executivo federal, a proporção de mulheres no nível 6, mais alto na hierarquia, era de 22% no final do ano passado. “Esse percentual pouco avançou na última década: estava em 20,9% em novembro de 2009”, diz.

O resultado também reflete a falta de profissionalização na alta administração pública, explica a cientista política Gabriela Lotta, coordenadora do Núcleo de Estudos da Burocracia da Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV) e pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM), da USP. As políticas de gênero adotadas em países como Chile, México e Peru compõem uma estratégia de profissionalização que envolveu a criação de processos seletivos e critérios claros para preencher cargos comissionados, que são de livre indicação e correspondem a funções de alta remuneração. Isso ainda não ocorreu no Brasil. “Não é uma política de Estado. Por isso o tema de gênero fica fora”, afirma Lotta, acrescentando que o presidencialismo de coalizão vigente no país dificulta a profissionalização, na medida em que favorece a ocupação política dos cargos comissionados.

A segregação de gênero não é só vertical. Os setores em que as mulheres estão mais presentes e conseguem ascender são os tradicionalmente associados ao feminino, aqueles principalmente ligados ao cuidado, como educação e saúde. Já os espaços que a cultura associa ao masculino, como a economia e a defesa, continuam majoritariamente ocupados por homens. Nesses, a remuneração também costuma ser mais alta. É a chamada “segregação horizontal”.

Mesmo nos países com maior igualdade de gênero, a segregação horizontal persiste, aponta o BID. Na América Latina, as mulheres ocupam 45,9% dos cargos de liderança dos setores de desenvolvimento social, educação, saúde e trabalho. Já em setores como planejamento, relações internacio-

nais, segurança e obras públicas são apenas 38%. No Brasil, conforme o *Atlas do Estado brasileiro*, as mulheres são 34,6% das advogadas da União, 27,7% das auditoras de finanças e 15,3% das delegadas da Polícia Federal, funções mais bem remuneradas. Em carreiras de salário menor, como no ensino público básico, são 73%, e no atendimento da saúde 70%. Esses dados são parte da explicação para a diferença de aproximadamente 25% na remuneração de homens e mulheres no funcionalismo brasileiro, um vão que praticamente não se alterou desde o início deste século.

A segregação horizontal também é objeto de uma metáfora arquitetônica. Não só o teto é de vidro, mas também as paredes. Algumas autoras usam a expressão labirinto de cristal. “Embora menos usado, esse conceito é igualmente importante para explicitar os problemas que as mulheres enfrentam, que não se limitam à ascensão. Nas ocupações tradicionalmente masculinas, as mulheres se defrontam com todo tipo de barreira, como a dupla jornada, os preconceitos e diversos tipos de violência”, enumera a cientista política Leticia Godinho, uma das coordenadoras do Grupo de Pesquisa Estado, Gênero e Diversidade da Fundação João Pinheiro (FJP).

Menos quantificável que o teto de vidro, o labirinto de cristal transparece de outras maneiras, caso do documentário *Exteriores: Mulheres brasileiras na diplomacia*, lançado em 2018 pelo Grupo de Mulheres Diplomatas. O filme mostra

as profissionais de relações exteriores tentando se desenvolver no ambiente masculino do Itamaraty. Os problemas vão desde chefes que recusam a indicação a postos aos quais teriam direito até o direcionamento para funções de menor prestígio.

Ampliar a presença de mulheres em posições de liderança na burocracia diz respeito também à capacidade que o Estado tem de oferecer serviços adequados à população. O vínculo entre a composição da sociedade, em termos de gênero, raça, religião e outras categorias, e a dos funcionários públicos é estudado sob a rubrica da “burocracia representativa”.

De acordo com Godinho, o conceito foi desenvolvido pela ciência política por influência do livro *The concept of representation (O conceito de representação, 1967)*, da cientista política norte-americana Hanna Pitkin, e inicialmente se referia à representação parlamentar. Pitkin questionava se a representação estaria relacionada apenas a ideias e interesses do eleitorado ou se também à composição da sociedade. Na década de 1990, outra cientista política norte-americana, Anne Phillips, ampliou o argumento, com o livro *The politics of presence (A política da presença, 1995)*, mostrando que determinados grupos sociais têm experiências e vivências que outros grupos não conseguem representar.

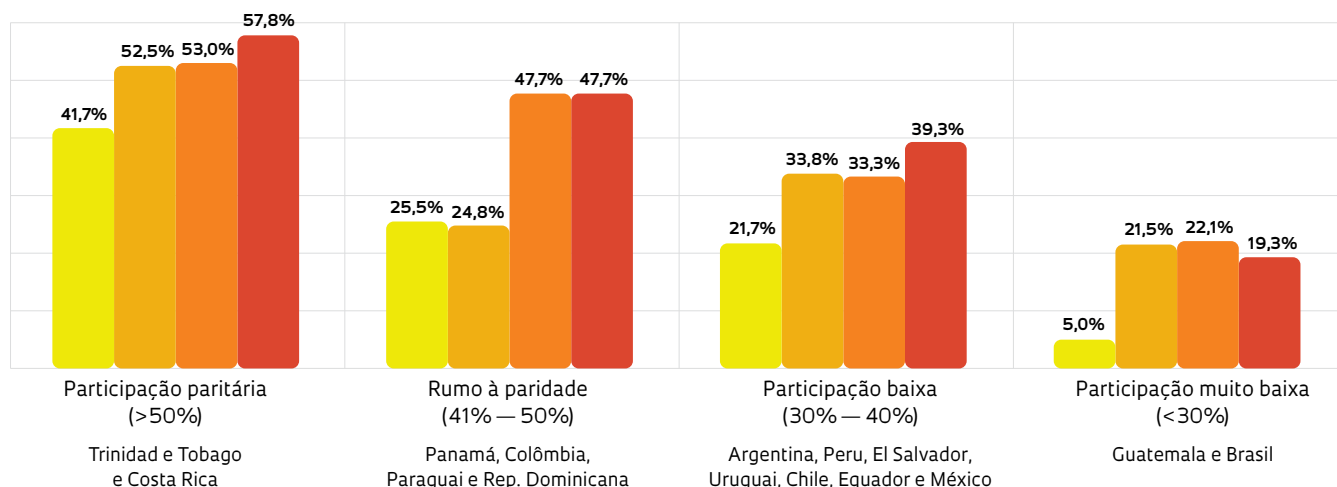
Não demorou para o princípio ser adotado pelos estudos da administração pública para analisar o que muda quando policiais, professores e agentes da saúde são oriundos do mesmo gênero, raça, classe, religião ou território dos receptores das políticas públicas. “A atuação do burocrata não é só técnica.

PARTICIPAÇÃO DE MULHERES EM CARGOS DE LIDERANÇA

Percentuais indicam a presença e distribuição, por nível hierárquico, de mulheres no Executivo federal da América Latina e Caribe

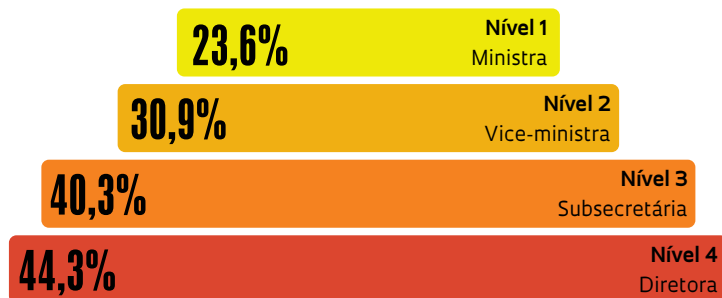
■ Nível 1 ■ Nível 2 ■ Nível 3 ■ Nível 4

FONTE: BID



PERCENTUAL DE MULHERES NOS DISTINTOS NÍVEIS DE LIDERANÇA

Pirâmide mostra que cargos elas ocupam no Executivo federal da América Latina e Caribe



FONTE BID

Trata-se de um sujeito social, carregado de valores e histórias. Isso determina como ele desempenha seu papel”, resume Godinho. “Uma pergunta que os estudos sobre burocracia representativa buscam responder é: como garantir que as pessoas que trabalham em nome do público produzam políticas públicas pertinentes para esse público?”

A pesquisadora ressalta que é necessária uma abordagem interseccional, ou seja, não limitada a uma única categoria. “Apesar de ser mãe, se eu fosse vereadora, nunca teria pensado em propor a criação de creches noturnas”, comenta, à guisa de exemplo. “Mas foi o que propôs Marielle Franco [1979-2018] em 2017 no Rio de Janeiro. Para mães como eu, a creche é importante durante o dia, mas muitas mulheres pobres, a maioria negra, precisam ter onde deixar os filhos durante a noite.”

O mesmo vale para o alto escalão. O princípio da burocracia representativa explica por que “a presença de mulheres em cargos de liderança torna visíveis experiências até então invisíveis e, com elas, interesses, prioridades e perspectivas diferentes das de seus homólogos masculinos”, conforme o relatório do BID. A participação igualitária não é apenas um fim em si mesmo, mas também um instrumento que “promove objetivos adicionais de cobertura, eficiência e eficácia dos serviços”, prossegue o documento.

Um episódio ilustrativo ocorreu nos primeiros dias deste ano, quando a ministra do Planejamento, Simone Tebet, começou a montar seu secretariado. Tebet se deparou com uma dificuldade: nomear mulheres negras para cargos de direção. Ato contínuo, o gabinete da ministra da Igualdade Racial, Anielle Franco, enviou uma lista com nomes de potenciais candidatas. O resultado da interação entre as ministras foi anunciado em 24 de janeiro, com

a nomeação da economista Luciana Servo como primeira negra a presidir o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea).

Porém a mera presença de indivíduos de um grupo social nas carreiras públicas não é garantia de que as condições de vida e os problemas daquele grupo serão reconhecidos, alerta Lotta, diferenciando a “representação passiva”, que apenas reflete nos representantes a origem demográfica dos representados, da “representação ativa”, que produz resultados capazes de refletir os anseios da população.

Nos Estados Unidos, as pesquisas que investigam a relação entre a representação ativa e a passiva têm resultados inconclusivos, explica Lotta. Foi identificada correlação muito variada entre as funções exercidas e a capacidade de responder aos anseios de segmentos sociais que depende do setor de políticas e do grupo representado. No caso das forças de segurança, por exemplo, algumas pesquisas mostram poucos sinais de que policiais negros ajam de maneira menos discriminatória do que os brancos. No caso de professores, os indícios são mais fortes. “No Brasil, esses estudos são muito raros e é ainda mais difícil tirar conclusões”, diz a professora da FGV. Godinho assinala que, no caso do Legislativo, as pesquisas sugerem que um maior número de mulheres parlamentares tende a produzir mais políticas voltadas para as mulheres.

Como o processo de entrada no serviço público brasileiro se dá por meio de concursos, e muitas carreiras na administração do Estado têm planos claros de progressão, existe a ideia de que esse setor seria imune a questões de gênero e raça e, por isso, tenderia a ser igualitário. Embora não seja uma noção de todo equivocada, ela é menos verdadeira quanto mais os concursos são prestigiados e concorridos, aponta Lotta.

Um motivo é a realidade social em que esses concursos ocorrem. Para ser aprovado, é preciso estudar intensamente e, muitas vezes, abdicar de outras atividades profissionais durante alguns anos. “A trajetória das mulheres torna quase inconcebível parar para estudar quando se tem cerca de 25 anos”, diz a cientista política. As regras internas de progressão também não costumam levar em conta diferenças como o tempo dedicado à maternidade. Assim, as desigualdades da sociedade se refletem na composição do funcionalismo.

Outras barreiras são ainda mais explícitas. Em 2013, o Supremo Tribunal Federal invalidou concursos da polícia sul-mato-grossense que reservavam vagas de formação de oficiais apenas a homens. “Também há critérios, na prática, que acabam excluindo a mulher do concurso, porque ela se vê em desvantagem e prefere nem participar”, comenta Lotta.

Godinho cita o caso da “Carta europeia para a igualdade das mulheres e dos homens na vida local”, publicada em 2006 pelo Conselho de Mu-

LEGISLAÇÃO RELACIONADA À IGUALDADE DE GÊNERO NA AMÉRICA LATINA E CARIBE, POR PAÍS



Paridade na constituição



Cotas de gênero na administração pública



Medidas na legislação pública de emprego



Leis ou decretos sobre igualdade de gênero

País	Paridade na constituição	Cotas de gênero na administração pública	Medidas na legislação pública de emprego	Leis ou decretos sobre igualdade de gênero
Argentina	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Bahamas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Barbados	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Belize	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bolívia	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Brasil	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Chile	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Colômbia	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Costa Rica	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Equador	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
El Salvador	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Guatemala	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Guiana	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Haiti	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Honduras	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Jamaica	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
México	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Nicarágua	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Panamá	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Paraguai	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Peru	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Rep. Dominicana	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Suriname	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Trinidad e Tobago	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Uruguai	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Venezuela	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

FONTE BID

nicipios e Regiões da Europa, como exemplo de iniciativa que visa remover barreiras como essas. Há também guias como o *Manual de boas práticas para promoção de igualdade de gênero*, publicado pelo Ministério Público do Trabalho em 2018, visando, entre outras coisas, reduzir a ocorrência de questões discriminatórias em entrevistas de contratação. Entre as proscritas, estão: “É casada? Tem filhos? Pretende ter?”.

Os mecanismos de promoção da igualdade de gênero no Brasil são escassos, em comparação com os vizinhos. Conforme o BID, países como Bolívia, México e Equador inscreveram a paridade de gênero em seus textos constitucionais. Colômbia, Haiti e Panamá têm cotas de gênero na administração pública. Outros países têm medidas de paridade na legislação do emprego público. No Brasil, desde 1997 há cotas apenas para candidaturas legislativas. A Lei de Cotas do Serviço Público, de 2014, reserva 20% de vagas em concursos para candidaturas de pessoas negras, mas não contempla o gênero.

“Não tem panaceia para obter a igualdade. É um erro pensar que basta os concursos não privilegiarem os homens para as mulheres ocuparem os espaços”, alerta Lotta. “O problema é multidimensional. É preciso recorrer a vários mecanismos articulados.” Para ela, essa é a função de ações afirmativas, como cotas de admissão e de preenchimento de cargos, além de programas de formação de lideranças femininas, manuais de boas práticas, regras claras de progressão, entre outras.

Entre as medidas a adotar, as pesquisadoras são unânimes em mencionar a urgência de equiparar a licença-maternidade e a licença-paternidade. No serviço público brasileiro, a mãe tem direito a 180 dias, enquanto o pai pode tirar apenas 20. Essa diferença condena muitas mulheres à estagnação profissional. A legislação considerada mais avançada é a da Suécia, onde os pais têm direito a 480 dias, divididos segundo a escolha de ambos, mas com um mínimo de 90 dias para cada um e bônus caso a partilha seja igualitária. “Assim, o casal pode revezar igualmente o tempo de trabalho com o tempo dedicado ao cuidado com os filhos”, argumenta Vaz.

Outra iniciativa que tem apresentado bons resultados é a mentoria, em que profissionais mais experientes apadrinham colegas em início de carreira. A mentoria ocorre frequentemente no contexto de programas de formação de lideranças femininas, que procuram ativamente as profissionais com mais potencial, oferecem cursos e auxiliam no enfrentamento das barreiras. Lotta recorre ao impasse do Ministério do Planejamento este ano para ressaltar a importância desses programas. “Se o problema é não conseguir encontrar essas mulheres, então vamos formá-las.” ■

Os artigos científicos e os livros consultados para esta reportagem estão listados na versão on-line.