

Desigualdades de gênero e raça no setor público brasileiro: um olhar sobre os cargos de liderança

Dyeggo Rocha Guedes¹
Luana Passos de Souza²
Juliana de Sales Silva³
Maria Saete Alves Queiroz⁴

RESUMO

A gestão pública brasileira passou por transformações desde o fim do período militar, destacando avanços como a democratização do Estado, descentralização de políticas públicas e a profissionalização do serviço civil. Este artigo aborda a evolução da gestão pública brasileira e dá ênfase às desigualdades de gênero e raça, particularmente em cargos de liderança para o período 2008 a 2023. Como metodologia, foi utilizada análise descritiva dos dados do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE). Os principais resultados mostram que: i) houve um aumento marginal na representação de pessoas negras em cargos de liderança, embora as disparidades raciais ainda sejam significativas; ii) as mulheres, especialmente as mulheres negras, continuam sub-representadas em cargos de alta liderança, embora tenha havido melhorias lentas nos últimos anos; iii) as desigualdades de gênero e raça são mais acentuadas em cargos de alta liderança (CAL) em comparação com cargos de média liderança (CML), onde há uma tendência de maior equidade. Os resultados também indicam que os homens negros se destacam por terem alcançado maior representatividade nos CML. No entanto, a baixa representatividade das mulheres negras ainda mostram barreiras significativas à sua ascensão em posições de poder e decisão.

Palavras-chave: Gênero. Raça. Serviço Público. Cargos de Liderança.

ABSTRACT

Brazilian public management has undergone transformations since the end of the military period, highlighting advances such as the democratization of the State, decentralization of public policies and the professionalization of the civil service. This article addresses the evolution of Brazilian public management and emphasizes gender and racial inequalities, particularly in leadership positions for the period 2008 to 2023. As a methodology, descriptive analysis of data from the Integrated Personnel Administration System was used. The main results show that: i) there was a marginal increase in the representation of black people in leadership positions, although racial disparities are still significant; ii) women, especially black women, continue to be underrepresented in senior leadership positions, although there have been slow improvements in recent years; iii) gender and racial inequalities are more pronounced in senior leadership positions compared to medium leadership positions, where there is a tendency towards greater equity. The results also indicate that black men stand out for having achieved greater representation in the medium leadership positions. However, the low representation of black women still presents significant barriers to their rise to positions of power and decision-making.

Keywords: Gender. Race. Public service. Leadership Positions.

ÁREA 11: GÊNERO, RAÇA E DIVERSIDADE

¹Professor da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, Marabá (UNIFESSPA), Brasil. E-mail: dyeggorguedes@unifesspa.edu.br. Pesquisa financiada pela Enap, conforme demanda do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

²Professora da Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB), atualmente ocupando cargo de Assessora da Ministra da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, Brasília, Bahia. E-mail: luanapassos_s@hotmail.com.

³Professora da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA), Marabá, Brasil. E-mail: juliana.sales@unifesspa.edu.br.

⁴Doutoranda em Economia Política na Universidade de Brasília (UnB). E-mail: mariasaete1204@gmail.com.

Introdução

A gestão pública brasileira vem passando por transformações profundas ao longo dos últimos anos. Segundo Abrucio et al. (2010), o fim do período militar marcou o início de uma reforma do Estado brasileiro, e entre os avanços após a Constituição Federal de 1988 estão: i) democratização do Estado; ii) descentralização de praticamente todas as políticas públicas, e; iii) a profissionalização meritocrática do serviço civil, em especial o princípio do concurso público universalizado e a melhoria das condições institucionais da burocracia nacional. Tais aperfeiçoamentos do serviço civil durante os últimos anos estiveram centrados em uma administração pública voltada para resultados, e o foco das ações buscaram melhorar os aspectos organizacionais e de impacto sobre os serviços públicos em uma perspectiva de médio e longo prazo.

Tais transformações Constitucionais, de um modo geral, trouxeram benefícios importantes para a sociedade brasileira. Em diversas áreas do serviço público o processo de profissionalização meritocrática dos últimos 30 anos contribuiu, em que pese os desafios ainda presentes, para ampliação e garantia de direitos, em especial no que tange à saúde e educação, bem como aqueles que garantem autonomia de atuação profissional para os servidores civis por meio de marcos legais estabelecidos.

Embora todas as transformações devam ser ponderadas pelo contexto político em que estiveram inseridas, o debate público das últimas décadas, amparado por movimentos políticos e sociais independentes, tem apontado que esse processo de transformação advindo de conquistas que garantiram ampliação de direitos ainda se mantém desigual. Essas desigualdades possuem raízes históricas e culturais profundas na sociedade brasileira, apresentam vieses distintos e interseccionais no que tange a gênero e raça, e se mantém permeada por características institucionais, uma vez que também se faz presente no setor público.

No que tange ao mercado de trabalho, é importante ponderar as diferenças e características dos setores privado e público para compreender, de maneira mais acurada, como essas transformações advindas da Constituição têm colaborado para tornar mais efetiva as políticas públicas. De um modo geral, no setor privado, a remuneração e as progressões de carreira tendem a ser mais influenciadas por fatores de mercado, como oferta e demanda de trabalhadores com mais habilidades e/ou experiência profissional. Em contraste, o setor público é caracterizado por uma estrutura de remuneração e promoção mais regulada, exigências específicas quanto à qualificação e formação, e fatores como tempo de serviço, legislação específica e critérios formais desempenham um papel significativo na definição de salários e avanços na carreira. Essas diferenças refletem abordagens distintas na gestão de recursos humanos, que possuem propósitos diferentes, e nas políticas de remuneração entre os dois setores, influenciando diretamente a dinâmica e as características do mercado de trabalho em cada um deles.

Ademais, no que tange especificamente às posições de liderança nesses dois setores, há algumas distinções importantes. Em primeiro lugar, a atuação da liderança no setor privado é orientada primariamente para o lucro, mesmo que algumas abordagens busquem enfoques adicionais, especialmente para o engajamento das equipes. A liderança no setor público difere significativamente desta lógica, pois exige uma abordagem focada na colaboração, no senso cívico, transparência e ética, dadas a responsabilidade primária para garantir o bem-estar social. Ainda, a tomada de decisão em cargos de liderança pública tende a ser mais complexa, uma vez que envolve a necessidade de equilibrar diversos interesses e a habilidade de implementar mudanças a partir de autoridade formal. Além disso, a liderança no serviço público requer elevado grau de habilidades diplomáticas, inteligência emocional e competência em comunicação para ser eficaz (HART; TUMMERS, 2019).

Com base nessa discussão, esse trabalho apresenta uma análise acerca da desigualdade de gênero e raça no setor público brasileiro com destaque especial à análise dessas desigualdades para os cargos de liderança, denominados de comissionados. O objeto dessa análise são os órgãos superiores do governo federal para os últimos anos. A ênfase nos cargos comissionados é importante, pois, em síntese, a participação mais equitativa de mulheres em posições de liderança contribui, por exemplo, para aumentar os investimentos em bens públicos como saúde e educação, reduz a corrupção e o clientelismo, e eleva as aspirações em termos educacionais e de carreira de mulheres e meninas. Ademais, a participação mais equitativa de pessoas negras em posições de liderança no setor público contribui, por exemplo, para a proposição de leis e políticas públicas dedicadas à inclusão, e para ampliar, em termos relativos, a participação da população negra na força de trabalho (FRANÇA; NASCIMENTO, 2023).

Além desta introdução, o artigo se estrutura da seguinte forma: a primeira seção apresenta as abordagens teóricas e algumas das evidências empíricas mais recentes acerca das desigualdades de representação de gênero e raça no setor público brasileiro; a segunda seção apresenta a metodologia utilizada, os resultados, e realiza a discussão desses resultados à luz das teorias e literatura destacada. Ao final, são delineadas as considerações finais.

1. Abordagens teóricas e algumas evidências acerca das desigualdades de gênero e raça no setor público brasileiro

1.1 Teorias

O debate acerca das desigualdades de gênero e raça alcança, de um modo geral, o mercado de trabalho público e privado. Em que pese as distintas características entre os dois, os elementos de discriminação presentes nas sociedades estão para além dessas especificidades e regras presentes nesses mercados. O tema das desigualdades salariais à primeira vista, por exemplo, pode parecer algo

específico do mercado de trabalho privado, mas se estende também ao mercado de trabalho público. Isso pode ocorrer porque, apesar das legislações e padronização salarial das carreiras, desigualdades de poder entre os sexos e raça diminuem as oportunidades para mulheres e negros(as), ou até reforçam estereótipos sociais fazendo com que as mulheres tenham pré-disposição para adentrar carreiras de menor remuneração. Dado o foco deste artigo, a análise estará concentrada no setor público.

Há um conjunto de abordagens que buscam explicar as desigualdades de gênero e raça para o setor público. Tais desigualdades estão associadas, em especial, aos diferentes resultados obtidos por esses grupos em termos de rendimento, aspecto que para o setor público deriva das diferentes carreiras e cargos assumidos ao longo do tempo. Os fatores diretos e indiretos que produzem essas desigualdades estão associados, em geral, à escolaridade, ao desenho das instituições e políticas, bem como a aspectos culturais e de discriminação social da sociedade brasileira ao longo da história. Outras características associadas ao status e poder de algumas profissões (como medicina, direito e engenharia) também colaboram para a reprodução dessas desigualdades.

De acordo com Bechtluft e Costa (2021) e Viana e Tokarski (2019), as principais abordagens teóricas de análise que contribuem para o estudo das desigualdades de gênero e raça dentro do setor público, com ênfase nas desigualdades de rendimento, são a Teoria do Capital Humano, a Teoria da Segmentação, a Teoria da Discriminação, e a Sociologia das profissões, que guarda estreita relação com algumas das especificidades do setor público. Como elemento que destaca as desigualdades de representação, é apresentada a Teoria da Burocracia Representativa, que estaria associada mais especificamente ao grau de representação de determinada sociedade em sua burocracia estatal. Cada uma dessas abordagens auxiliam na explicação das causas das desigualdades de gênero e raça no setor público.

A Teoria do Capital Humano indica que a educação formal e o treinamento profissional, aliado às boas condições de saúde, colaboram com o acúmulo de conhecimento e maior habilidade por parte dos indivíduos. Esses fatores ampliam a produtividade e conseqüentemente os salários recebidos. Há diversas maneiras de introduzir o capital humano na análise e estudar seus efeitos na economia como um todo. Nos modelos de crescimento econômico, em especial a partir do olhar da Ciência Econômica por exemplo, o capital humano exerce influência fundamental na dinâmica de crescimento dos países, podendo alterar sua trajetória positivamente ao longo dos anos.

Lucas (1988) enfatiza que o capital humano contribui significativamente para a produtividade e o desenvolvimento. O autor formaliza teoricamente que a acumulação de capital humano por meio da educação formal e do *learning-by-doing* (“aprender fazendo”) aumenta a produtividade da economia. Ademais, Lucas (1988) dá especial ênfase às “externalidades” do capital humano, sugerindo que as competências e o conhecimento dos indivíduos podem beneficiar indiretamente outros na economia. Este mecanismo implica que os investimentos na educação e no

desenvolvimento de competências não só aumentam a produtividade do indivíduo *per se*, mas também contribuem para o desenvolvimento econômico.

Abordagens anteriores às de Lucas (1988) já indicavam que a ideia de capital humano poderia ser resumida a partir da combinação de educação, condições físicas, incluindo nutrição e saúde, e habilidades acumuladas pela força de trabalho. Em síntese, investimentos públicos e privados nessas dimensões poderiam elevar a qualidade do esforço humano, e contribuir para aumentar a produtividade individual e da sociedade de maneira geral. Os trabalhos de Mincer (1958), Schultz (1961) e Becker (1962) são considerados os marcos teóricos da abordagem do capital humano⁵.

A Teoria da Segmentação, por outro lado, aponta que existem diferentes tipos de mercado de trabalho que possuem regras distintas de funcionamento. Nesse sentido, a determinação dos salários em diferentes setores para os trabalhadores dependerá de diversos fatores como legislação trabalhista, forma de organização sindical e poder de barganha dos trabalhadores⁶. A Teoria da Discriminação indica que fatores culturais e estruturais, ou seja, que possuem persistência histórica na sociedade, determinam a distribuição dos salários para os diversos grupos sociais. Desse modo, a divisão sexual do trabalho, o racismo, bem como outros tipos de preconceitos que induzem a comportamentos discriminatórios explicam as diferenças de ganhos para os diversos grupos da sociedade. Essa teoria, em especial a partir do olhar da Ciência Econômica, tem como fundamento os trabalhos de Becker (1957), Phelps (1972) e Arrow (1973)⁷.

Demais abordagens que compõe a análise da discriminação estão presentes no trabalho de Becker (1965), que amplia os modelos econômicos tradicionais para incluir a produção doméstica como fator de análise nas decisões econômicas das famílias, assumindo que elas combinam o tempo e os bens de mercado para produzir mais mercadorias básicas⁸. Contudo, a economia feminista, que enfatiza a necessidade de incorporar relações de gênero na análise econômica, questiona esse modelo. Como destaca Passos (2018), essa abordagem argumenta que ele simplifica as complexas relações sociais e de gênero, ignorando como as normas de gênero influenciam a alocação do tempo e perpetuam desigualdades. A economia feminista, ao abordar a alocação do tempo, também diverge de Becker (1965) ao questionar a suposta harmonia e racionalidade das famílias na divisão do tempo entre trabalho remunerado e doméstico. Ela enfatiza a influência das normas sociais e das relações de gênero nesta alocação, criticando a visão de vantagens comparativas e a atribuição social do cuidado como um papel feminino. Essa perspectiva, portanto, propõe que as decisões econômicas são

⁵ Ver Woodhall (1987) para compreender que a análise da educação como fator fundamental na economia já estava presente em alguns pensadores como Adam Smith. Ver Goes (2022) para compreender a história da educação no Brasil em comparação com outros países.

⁶ Mais sobre essa abordagem pode ser visto em Fernandes (2002) e Marconi (2001).

⁷ O trabalho de Quillian (2006) auxilia na explicação da discriminação e do preconceito racial a partir do olhar da sociologia, e um resumo dessas abordagens pode ser lida a partir de Nascimento et al. (2023).

⁸ Abordagem conhecida como *New Home Economics*. Mais detalhes ver Passos (2018).

moldadas por construções sociais e relações de poder (BONH, 2017; DONATH, 2000; ENRIQUEZ, 2012; FEBER; NELSON, 2003; TEIXEIRA, 2017).

A sociologia das profissões, por sua vez, sugere que as diferentes profissões adotam distintas estratégias que envolvem a disputa tanto por remuneração, como por poder e prestígio social. Há variado grau de sucesso nas reivindicações e, ao longo do tempo, algumas profissões garantiram maior sucesso com essas disputas e perpetuam, com isso, maiores salários e status, o que contribui com as desigualdades existentes entre as profissões. As especificidades do setor público colaboram com a ampliação dessas desigualdades, uma vez que algumas carreiras possuem mais poder na estrutura administrativa do Estado, e esse poder se reflete em maiores salários. A natureza da atividade desempenhada, em especial o tipo de carreira, bem como a proximidade com o poder político cooperam para ampliar essas diferenças. Essas abordagens, conforme Santos (2011), tem como fundamento as teorias funcionalistas de Durkheim, Carr-Saunders, Parsons, Goode, Merton e Abbott, os modelos interacionistas de Hughes e Freidson, e as abordagens de tradição weberiana de Johnson, Larson, Collins, Starr, Elias e Bourdieu.

Já a Teoria da Burocracia Representativa investiga se a proporcionalidade das minorias sociais de determinado país é observada na composição de sua burocracia. Essa abordagem tem como fundamento os trabalhos de Kingsley (1944) cuja preocupação inicial era a de problematizar se as desigualdades sociais britânicas estavam presentes na composição de seu corpo burocrático. Como destacam Viana e Tokarski (2019), desde a década de 1970, outros trabalhos abordaram o tema da representação burocrática a partir de uma perspectiva demográfica e aliaram o estudo às questões de gênero de raça⁹. O Quadro 1 abaixo sintetiza cada uma dessas abordagens.

Quadro 1: Síntese das abordagens teóricas

Teoria do Capital Humano	Foca na influência da educação e experiência profissional na formação de salários.
Teoria da Segmentação de Mercado	Examina como a divisão do mercado de trabalho em diferentes segmentos afeta a estrutura salarial.
Teoria da Discriminação	Analisa como preconceitos baseados em gênero, raça, entre outros, podem influenciar os salários.
Sociologia das Profissões	Investiga como o prestígio social e o poder político de diferentes profissões impactam nos salários.
Aspectos do Setor Público	Explora características específicas do setor público, como políticas de remuneração e promoção, que afetam a desigualdade salarial.
Teoria da Burocracia Representativa	Investiga a proporção de minorias sociais em burocracias, questionando se as desigualdades sociais de um país se refletem na composição de seu corpo burocrático.

Fonte: Elaboração própria a partir dos autores discutidos e apresentados.

⁹ Ver, por exemplo, Mosher (1968) e Meier (1975).

Cada uma dessas abordagens possuem fenômenos distintos que colaboram com a explicação das causas das desigualdades de gênero e raça no setor público, de um modo geral. No caso das diferenças representativas de gênero, em especial na ocupação de cargos comissionados, por exemplo, a teoria da discriminação, a partir do fenômeno conhecido na literatura como “teto de vidro”, compreende boa parte das diferenças de representação das mulheres nos mais altos cargos de comando do setor público. Como destaca Vaz (2013, p. 765-766), o teto de vidro é um fenômeno que se caracteriza 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”.

A teoria da discriminação também ajuda a compreender as diferenças de representatividade de raça no setor público, seja a partir da menor representatividade no ingresso, que deriva das condições históricas de exclusão educacional da população negra, e que afeta a composição da força de trabalho nesse setor, bem como a sua representatividade nos altos cargos de liderança. Nesse caso, em especial, os fenômenos da discriminação sistêmica e institucional se somam às diferenças de anos de escolaridade e acúmulo de habilidades para esse grupo da população. A discriminação sistêmica pode ser direta ou indireta. No primeiro caso compreende práticas discriminatórias que incidem sobre pessoas de grupos minoritários, enquanto no segundo caso compreende situações de acúmulo de disparidades que ocorrem em diferentes estágios da vida dos indivíduos pertencentes a esses grupos. A discriminação institucional, por outro lado, está associada a um emaranhado de processos discriminatórios que vão desde as redes de contato dos indivíduos, que ajudam a reforçar a exclusão de oportunidades para grupos minoritários, não representados nos espaços onde as indicações para posições ou promoções no trabalho acontecem, até às práticas no ambiente de trabalho que reforçam normas e comportamentos pré-estabelecidos (NASCIMENTO et al., 2023).

Tais fenômenos da teoria da discriminação, portanto, são elencados aqui de modo a servir como referencial principal para análise dos dados e interpretação dos resultados, uma vez que possuem bastante aderência explicativa para as desigualdades dentro do setor público brasileiro, assim como a teoria da burocracia representativa, dado o objetivo desse trabalho. As demais teorias e abordagens não deixam de ser relevantes, apenas farão parte como fatores secundários na explicação.

1.2 Algumas evidências

Há uma diversidade de trabalhos que ajudam a compreender como se apresentam as desigualdades de gênero e raça no setor público brasileiro. As desigualdades são diversas, como salariais, de ocupação, ingresso, entre outras. No caso do debate sobre desigualdades salariais, por exemplo, Ventura e Cavalieri (2021) analisam as disparidades salariais dentro do próprio setor

público. Marconi (2001), Passos e Machado (2022), Souza e Medeiros (2013), e Vaz e Hoffmann (2007) contribuem significativamente ao debate, concentrando-se nas diferenças salariais entre os setores público e privado, bem como nos seus determinantes, fornecendo uma compreensão comparativa. De maneira complementar, Souza et al. (2017) trazem uma perspectiva regional, examinando rendimentos, ocupações e desigualdades de renda no Paraná.

No debate internacional, destacam-se aqui alguns trabalhos mais recentes, são eles: Naguib e Madeeha (2023) para o Catar cujo resultado principal indica a existência de um viés de gênero inconsciente que impede o acesso de mulheres à posições de liderança; Figueroa e Roca (2022) para a Espanha cujo resultado indica também a existência de teto de vidro que impede que as funcionárias públicas de serem promovidas a cargos de mais alto nível; Jonsdottir et al. (2020) para a Islândia que apontam o agravamento do quadro de saúde de mulheres gestoras; e Chudnovsky (2020) para a Argentina que mostram que homens ocupam a maioria das posições nos gabinetes políticos e nos cargos gerenciais¹⁰.

Esses estudos formam uma base razoavelmente robusta para compreender as complexidades e heterogeneidades das estruturas de remuneração no setor público e privado brasileiro, e apresentam os desafios relacionados às desigualdades de gênero no setor público enfrentados por outros países. Dada a quantidade de trabalhos, bem como a quantidade de temas, destacaremos aqui nesta revisão apenas aqueles que foram considerados principais durante o período da pesquisa, e que dão ênfase às desigualdades de ocupação em cargos de liderança.

A Fundação Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, Escola de Governo do Poder Executivo Federal, possui uma série de publicações que auxiliam na análise das desigualdades existentes no setor público brasileiro. Destacaremos aqui o Informe de Pessoal de 2018, Enap (2018), que compreende uma análise estatística bastante rica e abrangente em diversas dimensões do executivo federal para o período de 2000 a 2018. De maneira resumida, a publicação aponta que: i) houve um aumento acelerado na escolaridade da força de trabalho do executivo federal; ii) o quantitativo proporcional de servidores brancos/amarelos e negros/indígenas não se alterou de forma significativa para o setor público ao longo dos anos analisados. Ao longo desse período a representação de servidores brancos/amarelos saiu de 64,26% (2000) para 63,39% (2018), enquanto a representação de servidores negros e indígenas saiu de 35,74% (2000) para 36,61% (2018). Cabe ressaltar, porém, que essa elevação na margem dos grupos minoritários se deve, a partir dos dados na linha do tempo apresentado pelo estudo, quase que exclusivamente à implementação da Lei 12.990/2014 que estabeleceu a reserva de 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos à população negra. Essa inferência é razoável, uma vez que entre os anos de 2000 e 2014, a

¹⁰ Demais trabalhos a nível internacional não explorados aqui são Gould et al. (2023) que analisam o caso da Austrália, e Manfredi et al. (2019) que estudam o caso do Reino Unido.

representação da população negra e indígena caiu na margem em termos proporcionais, saiu de 35,74% para 35,29%. Esse estudo da ENAP é significativo, pois analisa uma ampla base de dados do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE) do governo federal¹¹.

Vaz (2013) reúne evidências de que, a despeito de seu modo de recrutamento por concurso, as carreiras do setor público brasileiro também não escapam ao teto de vidro. A distribuição desigual das mulheres nas distintas instâncias hierárquicas das organizações públicas, segundo a autora, se faz notar tanto em âmbito administrativo quanto técnico. A autora analisa o período de 1997 a 2009 a partir de dados dos servidores da administração pública federal que ocuparam cargos em comissão do grupo direção e assessoramento superiores (DAS), e estuda o dos docentes da Universidade Estadual de Campinas. Os resultados, em síntese, indicam que quanto mais alto o nível decisório associado ao posto de trabalho, menor a participação feminina. O trabalho identifica uma tendência de melhora marginal na representação da mulher nos altos postos de comando, no entanto, a autora destaca que tal movimento foi lento e errático ao longo do período analisado.

O estudo de Moraes et al. (2019) busca responder à seguinte questão: o que tem ocasionado a baixa incidência de mulheres nos cargos de direção? O objetivo geral do trabalho é identificar as causas da baixa representatividade das mulheres em cargos de gestão no Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Os autores descrevem a metodologia de análise como de natureza descritiva, a partir de material bibliográfico com abordagem quantitativa e qualitativa. Ademais, o trabalho centra esforços em um estudo de caso. Os dados da pesquisa partem de análise documental de relatórios e anuários fornecidos pelo CNMP no período de março a junho do ano de 2019. Os dados coletados pela pesquisa indicam que durante os 13 anos de existência do CNMP, foram 11 mandatos de mulheres e 87 de homens. Cabe destacar que ao longo desse período, só uma mulher chefiou a Corregedoria Nacional do Ministério Público. No período analisado pela pesquisa, as mulheres representavam 24% dos membros auxiliares e 39% dos membros colaboradores. Os autores destacam que, entre as possíveis causas da baixa representatividade das mulheres para o caso analisado estão: 1) a dificuldade enfrentada pelas mulheres de crescer na carreira; 2) o fenômeno do teto de vidro; 3) a dificuldade em conciliar vida profissional e pessoal; 4) o assédio moral e sexual no trabalho, e; 5) o fato de os homens representarem a maioria no ambiente de trabalho, fator importante uma vez que são os homens que votam e que colocam outros homens em cargos de gestão. O trabalho aponta, por fim, que é imprescindível o desenvolvimento de políticas internas de valorização das mulheres e ações afirmativas para o enfrentamento da desigualdade de gênero dentro do serviço público.

¹¹ Há uma diversidade de documentos produzidos pela Enap e que apresentam resultados e discussões sobre esse tema. Ver Enap (2004).

Viana e Tokarski (2019) analisam as desigualdades de gênero e raça no setor público federal à luz da teoria da burocracia representativa. Os dados utilizados no estudo são oriundos de survey realizado pela Enap, com amostra estratificada simples de 2000 respondentes do Serviço Civil Federal por órgãos superiores do Poder Executivo. O trabalho também utiliza duas outras pesquisas realizadas pela Enap. Os resultados sugerem que, quanto maior os cargos comissionados, menor a representação de mulheres e negros.

Abreu e Meirelles (2012a) examinam a ocupação de cargos Direção e Assessoramento Superior (DAS) por mulheres e homens na Administração Pública Federal do Brasil no período de 1999 a 2014. O estudo analisa a presença e a evolução histórica de mulheres em cargos de liderança, considerando fatores como gênero e raça, e discute as implicações dessas desigualdades para políticas públicas voltadas à promoção da igualdade de gênero e representatividade no serviço público. Os principais resultados do estudo mostram que, embora as mulheres tenham uma presença significativa em cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) na Administração Pública Federal, sua participação diminuiu nos níveis mais altos de DAS. Ademais, para o período analisado, o relatório identifica que houve uma redução de 1,3 ponto percentual na proporção de servidores negros (homens e mulheres) no serviço público federal do Brasil, passando de 3,86% para 3,73%. Esses resultados sugerem a importância da introdução da Lei de Cotas (Lei nº 12.990/2014) nos processos seletivos para o setor público, e mostram a persistência de barreiras à ascensão das mulheres, especialmente nos cargos mais influentes, apontando para a necessidade de políticas públicas que abordem também a desigualdade de gênero em posições de liderança. Abreu e Meirelles (2012b) também examinam o perfil de ocupação de DAS nos ministérios no ano de 2009, mas exploram as possíveis razões para as desigualdades encontradas a partir da aplicação de um questionário aos servidores da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG)¹². A pesquisa revela, a partir do estudo de caso, que a divisão sexual do trabalho influencia a progressão de carreira, principalmente das mulheres. Enquanto um terço das mulheres entrevistadas citou a vida familiar como um impedimento para aceitar cargos DAS, a pesquisa sugere que a responsabilidade desproporcional pelo trabalho doméstico e o cuidado com os filhos limita a progressão profissional feminina. Além disso, as mulheres receberam menos convites para DAS, indicando uma menor circulação em espaços públicos e profissionais em comparação aos homens, que tendem a ter mais contatos e convites.

Pinheiro (2023) analisa a presença de mulheres negras em cargos de liderança no Executivo federal brasileiro. Utiliza dados do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape) para o

¹² Segundo os autores, “A escolha da carreira de EPPGG para a aplicação do questionário se deveu ao fato de ela ser uma carreira transversal (...), ou seja, que se encontra distribuída pelos ministérios – podendo os seus servidores movimentar-se por todos eles – e por ser, ao mesmo tempo, uma carreira vocacionada para a ocupação de cargos relativos mais propriamente à gestão, ou seja, à ocupação dos cargos de direção e assessoramento (...), os DAS, que são o nosso objeto” (p. 8).

período de 1999 a 2020. A autora identifica uma sub-representação persistente e crescente à medida que se avança na hierarquia de cargos. Os resultados revelam que, apesar do aumento geral de mulheres em cargos públicos, a presença de mulheres negras diminui significativamente nos níveis mais altos. Mesmo com a presença significativa de mulheres no serviço público, as barreiras invisíveis (“teto de vidro”), como preconceitos e atitudes organizacionais discriminatórias, limitam sua ascensão aos níveis mais altos da hierarquia. O estudo aponta a necessidade de políticas públicas focadas na equidade de gênero e raça para combater a sub-representação de mulheres negras em posições de liderança, buscando promover maior equidade no acesso a posições de poder e decisão.

Considerando as abordagens teóricas e as evidências, é possível sintetizar algumas das variáveis que podem ser utilizadas em estudos quantitativos. O Quadro 2 apresenta a relação entre teoria e variáveis.

Quadro 2: Teorias e variáveis para estudos quantitativos

Teoria do Capital Humano	Anos de educação formal, experiência profissional, cursos de especialização.
Teoria da Segmentação de Mercado	Tipo de indústria/setor, tamanho da empresa, tipo de contrato de trabalho.
Teoria da Discriminação	Gênero, etnia, idade, nacionalidade.
Sociologia das Profissões	Prestígio da profissão, posição hierárquica, poder político associado.
Aspectos do Setor Público	Nível do cargo público, tempo de serviço no setor público, políticas de remuneração.
Teoria da Burocracia Representativa	Ingresso no setor público.

Fonte: Elaboração própria a partir dos autores e trabalhos apresentados.

Essa revisão da literatura com foco em apenas alguns dos trabalhos levantados indica, de maneira geral, que apesar dos avanços implementados no setor público brasileiro ao longo das últimas décadas desde a redemocratização, a representação burocrática, com maior ênfase nos maiores escalões do poder, ainda está distante do que apresenta a realidade social brasileira, tanto no que corresponde a gênero quanto a raça.

2. Metodologia, resultados e discussão

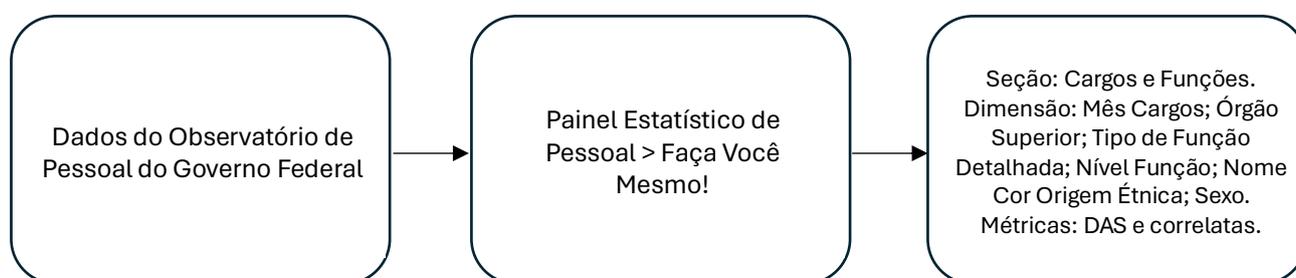
2.1 Delimitação de escopo e levantamento de dados

Dado que o objetivo desse trabalho é o de analisar as desigualdades de gênero e raça do setor público brasileiro para os cargos de liderança, a análise se utilizará de estatística descritiva para interpretar os dados coletados. São duas as estratégias utilizadas para discutir o tema a partir dos dados. A primeira (Estratégia 1), utiliza as informações disponibilizadas diretamente pela equipe de dados do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). Para essa primeira estratégia, os dados utilizados são agregados e considerados, de modo geral, a partir da representação de gênero e raça nos cargos de liderança. Os dados fornecidos datam de 28 de dezembro de 2023.

A segunda estratégia (Estratégia 2), por sua vez, utiliza os dados disponíveis no Observatório de Pessoal do Governo Federal. A ferramenta está em plataforma de dados abertos, e conta, entre as diversas possibilidades, com um Painel Interativo para consulta online denominado Painel Estatístico de Pessoal. A segunda estratégia adotada visa também colaborar com estudos que queiram utilizar esses dados de uma maneira mais específica, uma vez que o uso da base de dados do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE) do Governo Federal exige maior nível de acesso à informação, dado que são informações sensíveis ao nível de pessoa física, e domínio em ferramentas específicas de análise de dados. Os dados do Painel são agregados, mas possuem um detalhamento razoável para realizar análise em diversos temas do setor público.

Para Estratégia 2, a obtenção dos dados dos cargos de liderança seguiu os passos apresentados na Figura 1.

Figura 1: Seleção dos Dados no Observatório de Pessoal do Governo Federal



Fonte: Elaboração própria.

Esses dados foram coletados na segunda quinzena de janeiro/2024, e foram divididos em Cargos de Média Liderança (CML) e Cargos de Alta Liderança (CAL), com exclusividade para os órgãos superiores do governo federal, excluindo as forças armadas. Os CML agrupam os Cargos de Direção e Assessoramento 1 a 4 (DAS 1 a 4), e os CAL agrupam os Cargos de Direção e Assessoramento 5 e 6 (DAS 5 a 6). Optou-se por essa nomenclatura a partir do documento: Relatório Gerencial – Gênero de 16/08/2021 (RGG)¹³. Ao explicar a natureza dessas “funções”, o RGG indica que os níveis DAS 1 e 2 são cargos relacionados a atividades operacionais, o nível DAS 3 é atribuído aos coordenadores, o DAS 4 geralmente equivale a coordenador-geral, enquanto os DAS 5 e 6 são cargos de diretor e secretário nacional, ou presidente de fundação, respectivamente. O período amostral compreende os anos de 2008 a 2023, semelhante aos dados utilizados na Estratégia 1. Para os anos de 2008 a 2017, o Observatório disponibiliza os dados com base no mês de dezembro, e para os anos de 2018 a 2023, os dados correspondem a todos os meses, janeiro a dezembro.

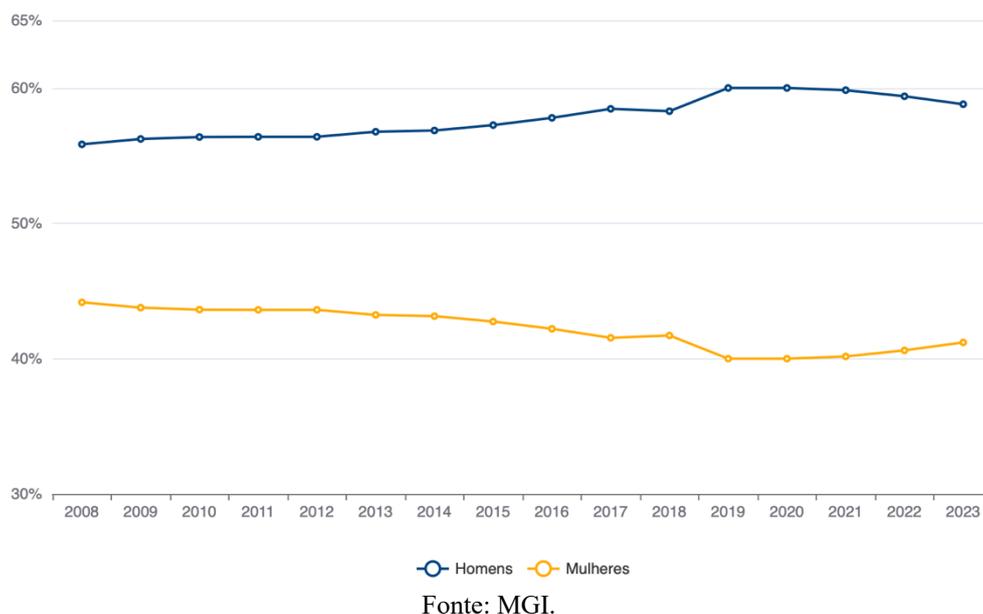
2.2 Resultados

¹³ Esse relatório pode ser obtido a partir do link: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/observatorio-de-pessoal-govbr/serie-relatorios-gerenciais-genero>.

2.2.1 Estratégia 1 (dados agregados: MGI)

A Figura 2 exibe dados durante um período de 2008 a 2023 para a representação percentual de Mulheres e Homens em cargos de liderança no Governo Federal. A linha para as Mulheres (em laranja) começa logo acima dos 44,16% em 2008, diminui continuamente ao longo dos anos até atingir 40% em 2019. Nos anos subsequentes, mantém uma ligeira tendência ascendente até atingir 41,20% em 2023, mas permanecendo abaixo dos 45%. A linha para Homens (em azul) começa em 55,84% em 2008, aumenta ligeiramente ao longo dos anos, atingindo um pico de 60% em 2019. Nos anos subsequentes, apresenta um pequeno declínio até atingir 58,8% em 2023, mantendo-se acima dos 55% apresentados no início da série. A Figura 2, portanto, sugere que os homens têm consistentemente ocupado uma percentagem mais elevada nos cargos de liderança em comparação com as mulheres no Governo Federal durante o período observado. Ademais, é possível observar que a disparidade entre homens e mulheres nestas funções cresceu ligeiramente ao longo do tempo, variando 3p.p. (pontos percentuais) positivos para os homens, e 3p.p. negativos para as mulheres.

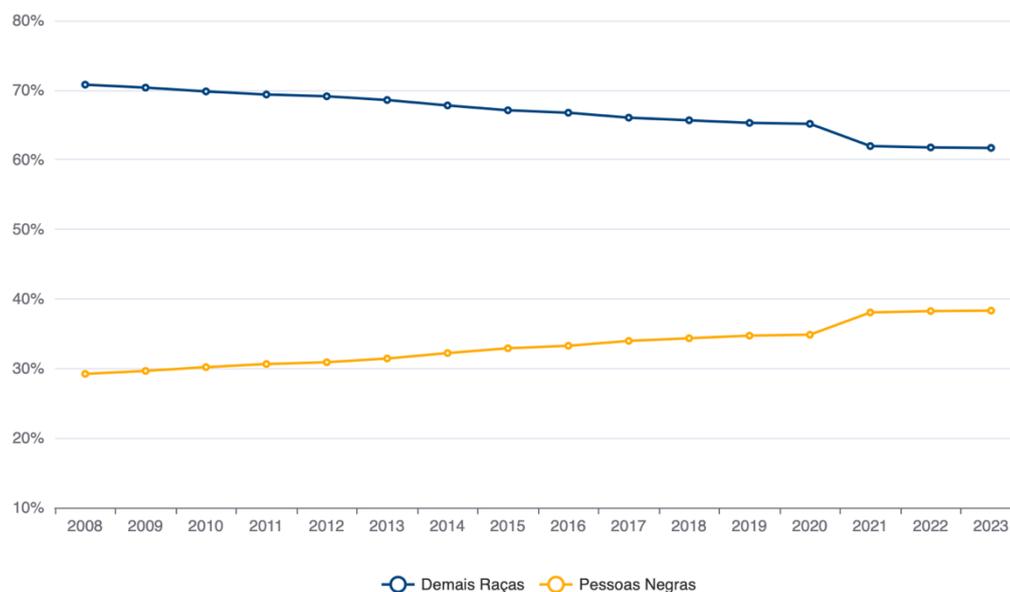
Figura 2 – Mulheres e Homens em cargos de liderança no Governo Federal



A Figura 3, por sua vez, exibe dados também para o período de 2008 a 2023 para a representação percentual de Pessoas Negras e Demais Raças em cargos de liderança no Governo Federal. A linha para as Pessoas Negras (em laranja) começa logo abaixo dos 30% em 2008, cresce continuamente ao longo dos anos até atingir 34,84% em 2020. Nos anos subsequentes, mantém uma ligeira tendência ascendente até atingir 38,31% em 2023, permanecendo abaixo dos 40%. A linha para Demais Raças (em azul) começa um pouco acima dos 70% em 2008, e diminui ligeiramente ao longo dos anos, atingindo 65,16% em 2020. Nos anos subsequentes, apresenta mais um declínio até atingir 61,69% em 2023, mantendo-se acima dos 60%. A Figura 3, portanto, sugere a participação de

Pessoas negras em cargos de liderança aumentou muito marginalmente ao longo do período. Ademais, é possível observar que a disparidade entre Pessoas Negras e Demais Raças nestas funções diminuiu ao longo do tempo, saiu de 42p.p., aproximadamente, no início da série, para algo em torno de 23p.p., aproximadamente, no final da série. Apesar dessa diferença ser significativa ao longo do tempo, a distância ainda permanece elevada, e pouco representativa da sociedade brasileira.

Figura 3 – Demais Raças e Pessoas Negras em cargos de liderança no Governo Federal



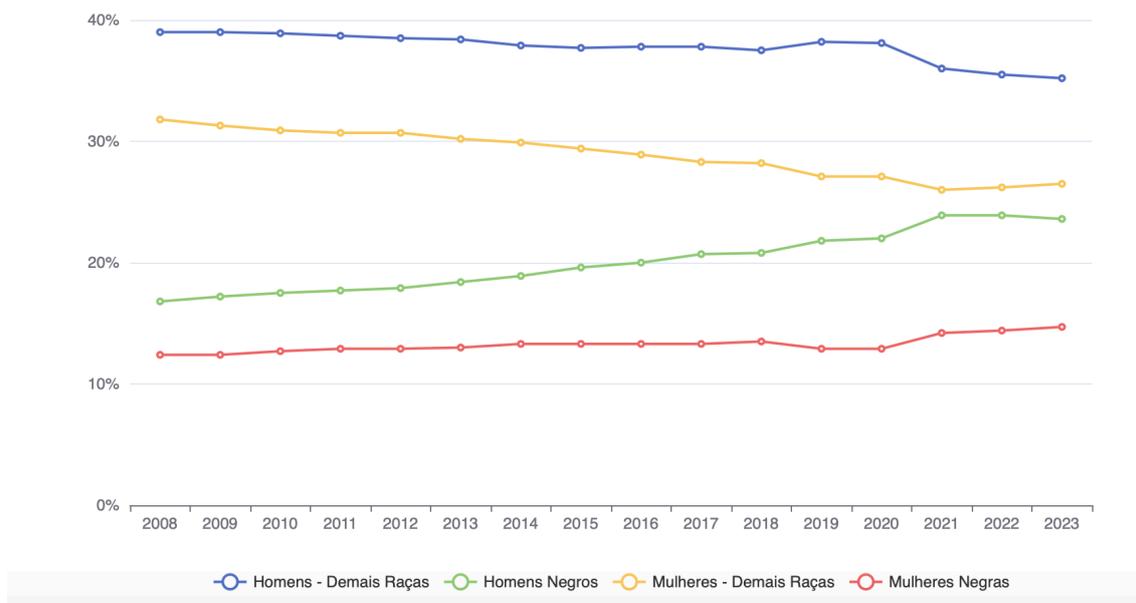
Fonte: MGI.

A Figura 4 compara a porcentagem de indivíduos em cargos de liderança no Governo Federal do Brasil, segmentados por gênero e raça, de 2008 a 2023. "Homens - Demais Raças" (em azul) apresentam a maior porcentagem, começando próximo dos 40% em 2008 e declinando ligeiramente até atingir 35% em 2023, aproximadamente. "Mulheres - Demais Raças" (em laranja) começam um pouco acima dos 30% em 2008 e declinam até alcançar 26% em 2023, aproximadamente. "Homens Negros" (em verde) começam abaixo de 20% em 2008, e há um aumento constante na sua representação, aproximando-se de 24% em 2023. "Mulheres Negras" (em vermelho) representam a menor porcentagem, começando em torno de 12% em 2008, e sua participação cresce de maneira contínua e muito lenta até o ano de 2023, quando alcançam 14,7%, em 2023. A Figura 4 mostra que homens não negros são os mais representados em cargos de liderança, enquanto as mulheres negras são as menos representadas.

Cabe destacar também que, para o grupo demais raças, as distâncias entre homens e mulheres cresceu marginalmente no período, e essa elevação se deveu mais à queda de participação das mulheres – queda de 5p.p., aproximadamente – do que dos homens (queda de 4p.p., aproximadamente); a distância entre homens não negros e negros diminuiu no período, e essa diminuição se deveu mais à elevação da participação dos homens negros (elevação de 7p.p.,

aproximadamente) do que pela diminuição da participação dos homens não negros (queda de 4p.p., aproximadamente); já a distância entre mulheres não negras e negras diminuiu marginalmente no período, e essa diminuição se deveu mais à queda de representação das mulheres não negras (queda de 5p.p., aproximadamente) do que pela elevação da participação das mulheres negras (elevação de 2p.p., aproximadamente).

Figura 4 – Mulheres e Homens em cargos de liderança no Governo Federal (comparação entre Raças)



Fonte: MGI.

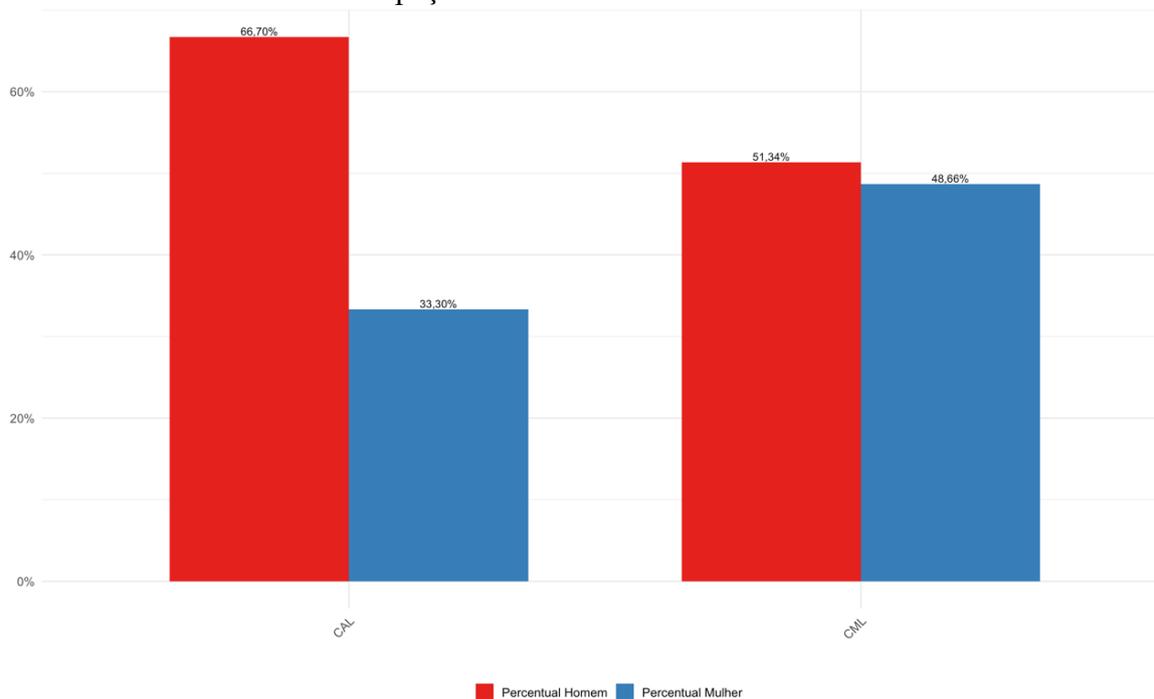
Esses resultados mais agregados mostram o tamanho das desigualdades de gênero e raça no setor público brasileiro nos cargos de liderança de uma maneira geral. Homens negros e Mulheres negras, apesar de terem alcançados maiores representações, permanecem abaixo dos Homens e Mulheres de outras raças. Para o período apresentado, a elevação da participação dos homens negros merece destaque, apesar da distância que ainda mantém na comparação com as demais raças, em especial com os homens não negros. Por outro lado, a representação das mulheres negras ainda apresenta participação muito baixa, e seu comportamento ao longo do tempo parece apresentar ainda mais barreiras, uma vez que esses dados além de relevar as dificuldades das mulheres negras para estarem representadas nos cargos de liderança, sugerem também haver baixa representação na composição da força de trabalho do setor público.

2.2.2 Estratégia 2 (dados do Observatório de Pessoal do Governo Federal)

O Gráfico 1 exibe os dados agrupados durante todo o período de 2008 a 2023 para a representação percentual de Mulheres e Homens em CAL e CML nos órgãos superiores (exceto forças armadas) do Governo Federal. No grupo CAL, a participação masculina é significativamente maior que a feminina, com os homens representando mais de 65% e as mulheres pouco mais que 33%. No

grupo CML, a diferença é menor, mas ainda mostra uma predominância masculina, com homens constituindo pouco mais de 51% e mulheres pouco mais de 48%.

Gráfico 1: Participação de Homens e Mulheres em CAL e CML



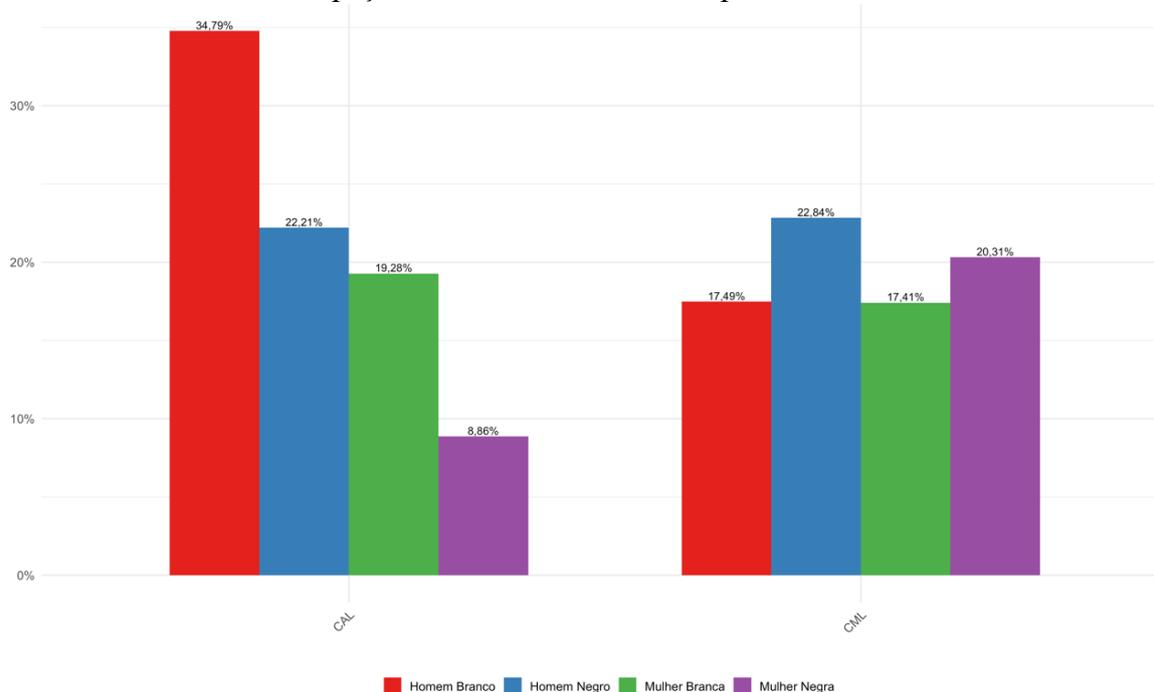
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Observatório de Pessoal.

O Gráfico 2 exhibe também os dados agrupados durante todo o período de 2008 a 2023 para a representação percentual de Mulheres e Homens por etnia em CAL e CML nos órgãos superiores (exceto forças armadas) do Governo Federal¹⁴. Realizando a análise por grupos, identifica-se que homens brancos têm a maior participação nos CAL, com mais de 34%, enquanto as mulheres negras têm a menor participação, com menos de 9%. A participação dos homens negros é maior e relativamente próxima da participação das mulheres brancas neste grupo, a distância é pouco maior que 2p.p., aproximadamente. No caso do grupo dos cargos de média liderança (CML) observa-se que, no agregado de todo o período, os homens negros e, em seguida, as mulheres negras, apresentam maior participação. Homens e mulheres brancas possuem similaridade de representação em termos relativos, em torno de 17%. Em síntese, no grupo CAL, os homens brancos são os mais representados, sua distância em comparação com os homens negros é de pouco mais de 12p.p., aproximadamente. Enquanto as mulheres negras são as menos representadas, chegam a ter mais de 10p.p. negativo de distância em comparação com as mulheres brancas. No grupo CML, a representação é mais equilibrada entre homens brancos e mulheres brancas, com maior participação dos homens negros e mulheres negras. Nesse caso, em especial, as distâncias entre esses grupos são menores em

¹⁴ Para os Gráficos 2 a 4 os percentuais não somam 100%, uma vez que foi realizado um agrupamento para os dados de pessoas negras, pretas e pardas como pessoas negras, e não foram considerados os demais grupos como amarela e indígena, apenas pessoas brancas.

comparação com as distâncias apresentadas no grupo CAL. No caso dos CML, diferente dos CAL, é possível afirmar que há maior equidade de participação entre os sexos e etnias, uma vez que as participações relativas são próximas entre os indivíduos.

Gráfico 2: Participação de Homens e Mulheres por Etnia em CAL e CML

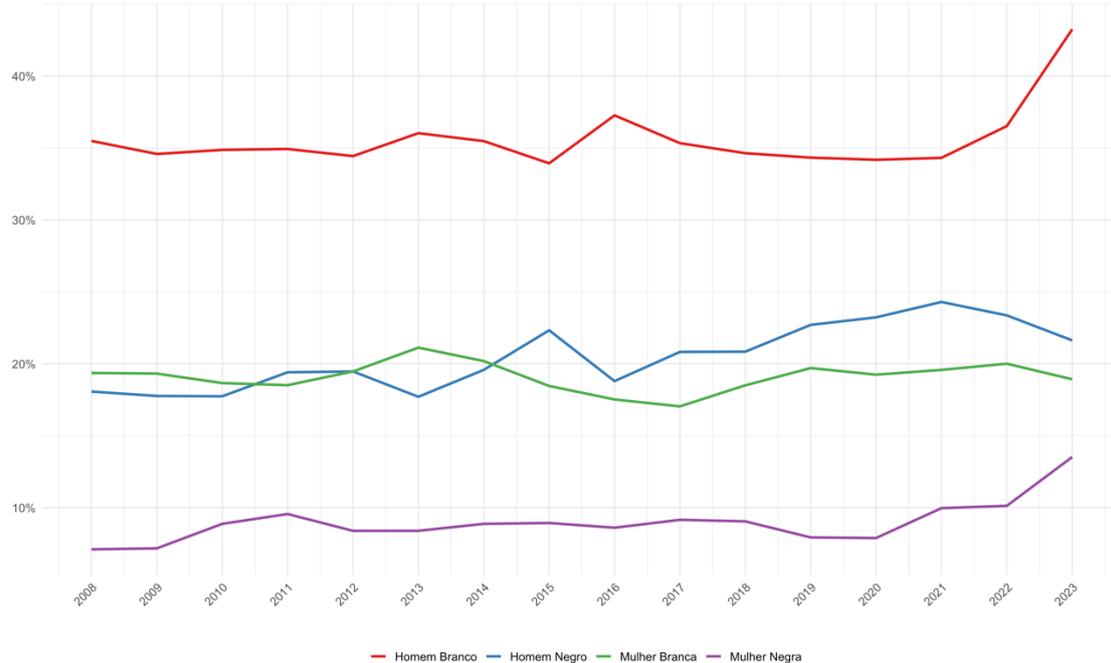


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Observatório de Pessoal.

O Gráfico 3 exibe os dados para a representação percentual de Mulheres e Homens por etnia em CAL nos órgãos superiores (exceto forças armadas) do Governo Federal, mas realizando um comparativo ao longo dos anos 2008 a 2023. Homens brancos (em vermelho) começam com a maior porcentagem de participação no início da série temporal e mostram um aumento significativo a partir de 2021, atingindo o pico em 2023. Homens negros (em azul) apresentam uma participação relativamente estável ao longo do período, com uma ligeira tendência de aumento em direção a 2023, ultrapassando a partir de 2014 a participação de mulheres brancas. Mulheres brancas (em verde) mantêm uma participação consistente ao longo dos anos, com flutuações menores e sem uma tendência clara de aumento ou diminuição. Mulheres negras (em roxo) começam com a menor porcentagem de participação e experimentam um aumento gradual ao longo dos anos 2009 a 2011 e 2020 a 2023, embora continuem sendo o grupo com a menor representação em 2023. Em destaque, é possível observar que no grupo CAL os homens brancos são consistentemente o grupo mais bem representado em cargos de alta liderança, saindo de 35% de participação em 2008, para pouco mais de 43% em 2023, um aumento notável de 8p.p., aproximadamente. As mulheres negras representam a menor porcentagem durante todo o período analisado, e mostram um crescimento mais acentuado a partir de 2020, saindo de uma participação de 8%, aproximadamente em 2020, para 13,5% em 2023, uma elevação de pouco mais de 5p.p. nos últimos quatro anos. A participação de homens negros e

mulheres brancas permanece relativamente estável, sem mudanças drásticas ao longo do tempo, apenas com a mudança de posição relativa em favor dos homens negros a partir de 2014. O pico de maior participação dos homens negros ocorre em 2021, com participação um pouco acima de 24%, e para as mulheres brancas, esse pico ocorre em 2013, de pouco mais de 21% de participação naquele ano. O Gráfico 3 ilustra de maneira resumida que, dentro do grupo CAL, há uma disparidade na representação de liderança baseada tanto em gênero quanto em raça, com homens brancos sendo predominantemente melhor representados, uma distância de pouco mais de 20p.p. em comparação com os homens negros ao final da série, e mulheres negras menos representadas, com um aumento relativamente alto ao longo dos últimos quatro anos observados.

Gráfico 3: Participação de Homens e Mulheres por Etnia em CAL ao longo dos anos

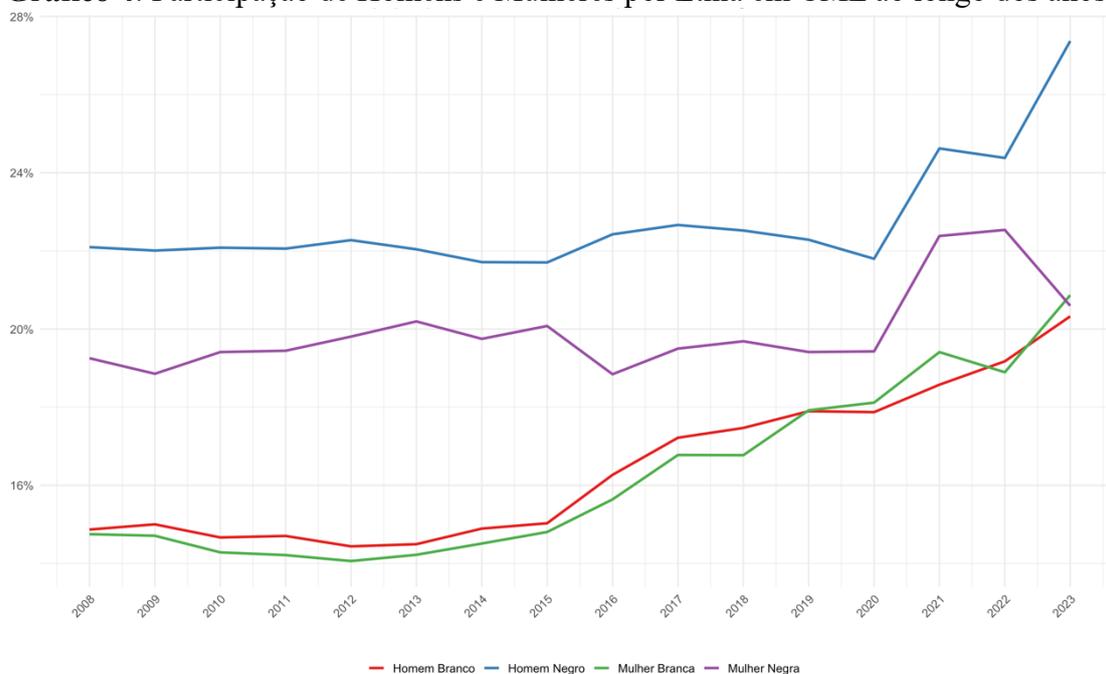


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Observatório de Pessoal.

O Gráfico 4 exibe os dados para a representação percentual de Mulheres e Homens por etnia em CML nos órgãos superiores (exceto forças armadas) do Governo Federal, também realizando um comparativo ao longo dos anos 2008 a 2023. Homens brancos (em vermelho) mostram uma participação estável 2008 e 2015, iniciando a partir de 2015 uma elevação consistente em sua participação. Homens negros (em azul) iniciam com uma participação superior à participação de homens brancos, apresentam uma tendência relativamente estável entre 2008 e 2020, e uma tendência de elevação consistente entre os anos 2020 e 2023 – saindo de 22% de participação em 2020, aproximadamente, para pouco mais de 27% em 2023, um aumento de 5p.p., aproximadamente. Mulheres brancas (em verde) apresentam comportamento similar ao de homens brancos no período como um todo, ultrapassando, na margem, homens brancos e mulheres negras no ano de 2023. Mulheres negras (em roxo) começam com uma participação menor que dos homens negros,

apresentam comportamento estável entre os anos de 2008 e 2020. As mulheres negras experimentam um aumento gradual e consistente ao longo dos anos 2020 a 2022 (maior participação, 22,5%), e apresentam leve queda de 2p.p. entre 2022 e 2023, convergindo para um patamar inferior, na margem, ao das mulheres brancas em 2023. O Gráfico 4 ilustra que, para o grupo CML, a representatividade de pessoas negras é mais alta que a de pessoas brancas nos órgãos superiores (exceto forças armadas) no período, e que pessoas brancas apresentam uma tendência de crescimento desde os anos 2015 neste grupo – mulheres e homens saem de 15% para 20% de participação, aproximadamente, uma elevação de 5p.p. para os dois gêneros. Em síntese, para os últimos anos, parece haver maior igualdade na participação de gênero e raça no grupo CML, com destaque para maior representatividade de homens negros, cuja distância para o segundo colocado (mulheres brancas) em 2023 é de 7p.p., aproximadamente.

Gráfico 4: Participação de Homens e Mulheres por Etnia em CML ao longo dos anos



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Observatório de Pessoal.

2.2.3 Discussão dos resultados

Primeiro, é importante iniciar com uma síntese dos resultados aqui apresentados. Na Estratégia 1 foi possível observar: a) uma diminuição na representação das mulheres de 44,16% em 2008 para 41,20% em 2023, enquanto os homens tiveram uma variação de 3p.p. positivos (de 55% para 58%, aproximadamente) – a disparidade de gênero, portanto, cresceu ligeiramente ao longo do tempo; b) a representação de Pessoas Negras cresceu de menos de 30% para 38,31%, enquanto a de Demais Raças diminuiu de pouco acima de 70% para 61,69%, reduzindo a disparidade racial de 42p.p. para cerca de 23p.p.; c) enquanto os homens não negros são os mais representados, as mulheres negras são as menos representadas nos cargos de liderança, com a disparidade de gênero e raça

crescendo marginalmente em função da queda mais acentuada da participação das mulheres no período 2008 a 2023. Na Estratégia 2 foi possível observar: a) no grupo CAL, os homens representam mais de 65%, enquanto as mulheres representam pouco mais de 33%; b) no grupo CML, os homens têm pouco mais de 51%, e as mulheres, pouco mais de 48% - neste grupo, apesar das diferenças, há menos disparidades nas representações; c) homens brancos lideram em CAL, homens negros e mulheres negras têm maior participação em CML, e as mulheres negras têm a menor participação em CAL; d) em relação aos comparativos para os anos e no grupo CAL, os homens brancos aumentaram sua participação significativamente, enquanto as mulheres negras tiveram um crescimento acentuado nos últimos quatro anos, mas ainda apresentam baixíssima participação neste grupo – a menor do grupo; e) em relação aos comparativos para os anos e no grupo CML, homens negros e mulheres negras são os mais bem posicionados, apesar de a mulher negra ter perdido representação nos últimos anos.

Em ambos os grupos, homens de uma maneira geral estão mais representados em posições de liderança, apesar da representação de homens negros ser melhor nos CML. No entanto, a representação de mulheres, especialmente mulheres negras, tem aumentado, embora ainda esteja abaixo da representação de homens e mulheres de outras raças, e o fato de ter perdido representação no grupo CML nos últimos anos. As mulheres negras mostraram um aumento na representação no grupo CAL nos últimos anos, sugerindo uma mudança positiva, apesar da representatividade ainda ser muito baixa. Em síntese, a disparidade entre gêneros e raças é mais acentuada no grupo CAL em comparação com o CML, onde há uma tendência para maior equidade. No grupo CML, os homens negros se destacam por terem alcançado a maior representatividade, superando até mesmo os homens brancos, o que contrasta com o grupo CAL, onde os homens brancos ainda mantêm uma grande vantagem.

Embora as disparidades tenham diminuído, especialmente em termos de raça, mas também em termos de gênero, ainda há um caminho a percorrer pelo setor público (assim como o setor privado) para alcançar uma representação que reflita a composição demográfica da sociedade brasileira. A representação das mulheres negras continua sendo um ponto crítico, com melhorias importantes, mas lentas nos últimos anos e com muitas barreiras a serem superadas. Os dados indicam uma tendência gradual de diminuição das desigualdades de gênero e raça em cargos de liderança no Governo Federal, com avanços notáveis para pessoas negras, especialmente homens negros em CML. Apesar disso, a representação das mulheres de maneira geral, e das mulheres negras em especial, ainda desafia as expectativas de maior igualdade de representação nos cargos de liderança tanto para o governo federal como um todo, quanto para os órgãos superiores.

Comparando os dois grupos, os CML mostram uma dinâmica mais equilibrada e progressiva em termos de igualdade de gênero e raça em relação aos CAL, onde as diferenças ainda são marcantes.

Esses resultados estão em linha com o que alguns trabalhos da literatura apresentam há algum tempo. O estudo da ENAP evidencia que, apesar de não haver mudanças significativas na proporção de servidores por raça, a implementação da Lei 12.990/2014 foi crucial para uma ligeira melhora na representação de servidores negros (e servidores indígenas, que não foram objeto de estudo deste relatório). Isso se alinha com os resultados apresentados, que mostram um aumento na representação de pessoas negras, embora ainda exista uma disparidade significativa. Os trabalhos de Vaz (2013) e Morais et al. (2019) destacam a sub-representação das mulheres, especialmente em cargos de alto nível decisório, uma tendência também observada nos resultados apresentados neste relatório. A baixa representatividade das mulheres, principalmente das mulheres negras, é um tema comum tanto nos resultados quanto na literatura. Os estudos de Viana e Tokarski (2019), Abreu e Meirelles (2012a; 2012b) apontam também para a persistência de desigualdades de gênero e raça, especialmente em cargos comissionados mais elevados, corroborando os resultados que indicam uma maior representatividade masculina e branca em posições de liderança. O estudo de Pinheiro (2023) ressalta as barreiras enfrentadas pelas mulheres negras para ascenderem aos níveis mais altos, que se alinha com os resultados apresentados aqui e que mostram um crescimento lento e desigual da representatividade feminina e negra nos cargos de liderança, em especial, os de maior poder decisório.

Os resultados apresentados, portanto, refletem as tendências observadas na literatura, que indicam uma lenta e gradual melhoria na representatividade de mulheres e pessoas negras em cargos de liderança, mas ainda com uma presença desproporcional de homens e pessoas brancas, especialmente em cargos mais altos e com maior poder decisório. Ambos destacam a necessidade de políticas públicas focadas na promoção da igualdade de gênero e raça, considerando as barreiras estruturais que limitam a ascensão das mulheres, em particular das mulheres negras, aos níveis mais altos de liderança no setor público. Enquanto a legislação, como a Lei de Cotas, parece ter contribuído para melhorar a representatividade de servidores negros, a questão do gênero, especialmente em cargos de alto escalão, permanece um desafio. O Decreto 11.443/2023 vem a somar esforços nesse conjunto de iniciativas que buscam ampliar a representatividade da população negra nos cargos em comissão e funções de confiança no âmbito da administração pública federal.

No caso da representação de gênero, algumas outras estratégias sugeridas pela literatura utilizada neste trabalho podem ser destacadas, entre elas: i) a obrigatoriedade de treinamentos que visem conscientizar sobre discriminação de gênero (e também de raça); ii) a implementação de sistemas de monitoramento para identificar e lidar com práticas discriminatórias; iii) oferecimento de arranjos de trabalho flexíveis à mulheres que levem em conta a sua dupla jornada de trabalho; e iv) aumentar a licença parental e instituir campanhas educacionais sobre o compartilhamento de tarefas domésticas.

Os estudos e os resultados apresentados aqui sugerem que, apesar dos avanços mais recentes, ainda há um longo caminho a percorrer para alcançar uma representatividade que reflita a diversidade da sociedade brasileira em cargos de liderança no setor público nacional. É importante que o setor público brasileiro procure avançar nessa questão, pois como destacam França e Nascimento (2023), a participação de mulheres em posições de liderança neste setor contribui para aumentar os investimentos em bens públicos, especialmente nas áreas de saúde e educação, reduz a corrupção e o clientelismo, e tornam mais elevadas as aspirações educacionais e de carreira de mulheres e meninas. No caso das pessoas negras, sua maior participação em posições de liderança no setor público contribui para a proposição de leis e políticas públicas dedicadas à inclusão, aumentam o engajamento político, amplia de modo relativo à participação da força de trabalho da população negra e a confiança profissional em jovens negros, entre outros.

Considerações finais

Este artigo buscou analisar algumas das transformações na gestão pública brasileira, com foco nas desigualdades de gênero e raça em cargos comissionados no período de 2008 a 2023. Destaca-se a mudança pós-Constituição de 1988, com a democratização, descentralização de políticas e profissionalização do serviço civil. Apesar dos avanços, persistem desafios em relação à representatividade, evidenciados pela participação de mulheres e negros no setor público, em especial, nos postos mais altos de liderança e poder decisório.

Os resultados apresentados destacam a persistente desigualdade de gênero nos altos escalões da administração pública federal, alinhando-se com estudos anteriores que evidenciam como as estruturas institucionais e sociais perpetuam a sub-representação feminina em posições de liderança. A pesquisa ressalta a influência da divisão sexual do trabalho, corroborada por achados da literatura que mostram a maior carga de responsabilidades domésticas e de cuidado atribuídas às mulheres (PASSOS, 2018). Este fenômeno, articulado com o conceito de "teto de vidro", sugere que, mesmo com qualificações equivalentes, as mulheres enfrentam obstáculos adicionais no avanço profissional. As implicações dessas evidências são cruciais para a formulação de políticas públicas, bem como normas legais, que promovam a igualdade de gênero, ecoando recomendações também presentes nas organizações internacionais, e pelas representações de países mais desenvolvidos. Entende-se que este trabalho contribui para colaborar com futuras investigações sobre a eficácia de iniciativas de igualdade de gênero na administração pública brasileira, e ressalta a importância de abordar a desigualdade de gênero como uma questão estrutural.

Referências

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

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

ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P.; PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, 392p.

ARROW, K. J. The Theory of Discrimination. In: ASHENFELTER, O.; REES, A. (Eds.). **Discrimination in Labor Markets**. Princeton: Princeton University Press., 1973.

BECHTLUFFT, R. P.; COSTA, B. L. D. Determinantes da desigualdade salarial entre as carreiras do governo de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, v. 55, n. 4, p. 836-860, jul.-ago. 2021.

BECKER, G. A theory of the allocation of time. **Economic Journal**, v. 75, p. 493-517, 1965.

_____. Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis. **Journal of Political Economy**, v. 70, n. 5, p. 9-49, 1962.

_____. **The economics of discrimination**. Chicago: University of Chicago Press., 1957.

BONH, L. Inserção feminina na teoria e na prática: ensaios sob o olhar da economia feminista. 2017. 241f. Tese (Tese em economia), Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

CHUDNOVSKY, M. ¿Dónde están y qué hacen las mujeres dentro de la administración pública? El caso del sector público argentino. **Revista de Gestión Pública**, v. 9, n. 1, p. 119-146, 2020.

DONATH, S. The other economy: a suggestion for a distinctively feminist economics. **Feminist Economics**, v. 6, n.1, p.115-123, 2000.

ENRÍQUEZ, C. R. La cuestión del cuidado: ¿El eslabón perdido del análisis económico? **Revista CEPAL**, 106, 2012.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (BRASIL). Gênero, raça e competências de direção no Serviço Público Federal. Brasília: ENAP, 2004.

_____. Informe de Pessoal. Diretoria de Pesquisa e Pós-graduação Stricto Sensu (DPPG). Coordenação-Geral de Ciência de Dados (CGCD), Boletim, 14-Jun-2018, 30p.

FEBER, M. A feminist critique of the neoclassical theory of the family. In K. Moe (ed.), **Women, family, and work: Writings on the economics of gender**, p. 9-23, Blackwell Publishing, 2003.

FERNANDES, R. Desigualdade salarial: aspectos teóricos. In C. Corseuil (Ed.), **Estrutura salarial: aspectos conceituais e novos resultados para o Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Ipea, 2002.

FIGUEROA, E.; ROCA, B. Gender labor inequalities in the public sector: the interplay between policy and micro-politics. **Employee Relations: The International Journal**, v. 44, n. 7, p. 96-112, 2022.

FRANÇA, M.; NASCIMENTO, F. **Equidade e Representatividade**: Síntese de evidências sobre a presença de mulheres e pessoas negras em cargos de liderança e autoridade. Núcleo de Estudos Raciais do Insper, 2023.

GOES, A. **O ponto a que chegamos**: duzentos anos de atraso educacional e seu impacto nas políticas do presente. FGV Editora, 2022.

GOULD, J. A.; KULIK, C. T.; SARDESHMUKH, S. R. Gender targets and trickle-down effects: Avoiding the 'decoupling dynamics' that limit female representation in senior roles. **Australian Journal of Public Administration**, v. 82, n. 2, p. 147-166, 2023.

HART, P.; TUMMERS, L. **Understanding public leadership**. [s. l.]: Bloomsbury Publishing, 2019.

HECKMAN, J. Sample Selection Bias as a Specification Error. **Econometrica**, v. 47, n. 1, p. 153-161, 1979.

JONSDOTTIR, I. J.; RAFNSDOTTIR, G. L.; ÓLAFSDÓTTIR, T. Job strain, gender and well-being at work: A case study of public sector line managers. **International Journal of Workplace Health Management**, v. 13, n. 4, p. 445-460, 2020.

KINGSLEY, J. D. **Representative Bureaucracy**. Yellow Springs: Antioch Press, 1944.

LUCAS, R. E. J. On the Mechanics of Economic Development. **Journal of Monetary Economics**, v. 22, n. 3, p. 3-42, 1988.

MANFREDI, S.; CLAYTON-HATHWAY, K.; COUSENS, E. Increasing gender diversity in higher education leadership: The role of executive search firms. **Social Sciences**, v. 8, n. 6, p. 168, 2019.

MARCONI, N. A formação dos salários nos setores público e privado (Tese de Doutorado). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, 2001.

MEIER, K. J. Representative Bureaucracy: An Empirical Analysis. **The American Political Science Review**, v. 69, n. 2, p. 526-542, 1975.

MINCER, J. Investment in Human Capital and Personal Income Distribution. **Journal of Political Economy**, v. 66, n. 4, p. 281-302, 1958.

MORAIS, T. C. C.; PACHECO, V. A.; CARMO, M. M. Desigualdade de gênero no setor público: Estudo de caso no Conselho Nacional do Ministério Público. **Revista Negócios em Projeção**, v. 10, n. 2, p. 44-56, 2019.

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

NAGUIB, R.; MADEEHA, M. Making visible the invisible: Exploring the role of gender biases on the glass ceiling in Qatar's public sector. **Women's Studies International Forum**. Pergamon, 2023.

NASCIMENTO, F.; PORTELLA, A.; FRANÇA, M. Da discriminação à desigualdade, da desigualdade à discriminação. In: FRANÇA, M.; PORTELLA, A. (Org.). **Números da discriminação racial**: desenvolvimento humano, equidade e políticas públicas. São Paulo: Editora Jandaíra, 2023, p. 69-92.

- NELSON, J. Feminism and Economics. **Journal of Economic Perspectives**, v. 9, n. 2, 1995.
- PASSOS, L. Normas de gênero: constrangimentos e limitações na atuação econômica feminina. Tese (Tese em Economia), Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2018, 130f.
- PASSOS, L.; MACHADO, D. C. Diferenciais salariais de gênero no Brasil: comparando os setores público e privado. **Rev. Econ. Contemp.**, v. 26, p. 1 -29, 2022.
- PHELPS, E. S. The statistical theory of racism and sexism. **American Economic Review**, v. 62, n. 4, p. 659-661, 1972.
- PINHEIRO, L. Quando o teto de vidro se torna de concreto: a sub-representação de mulheres negras nos postos diretivos do executivo federal entre 1999 e 2020. In: LOPEZ, F. G.; CARDOSO JUNIOR, J. C (Orgs.). **Trajetórias da Burocracia na Nova República: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020)**. Brasília: IPEA, 2023. p. 323-347.
- QUILLIAN, L. New approaches to understanding racial prejudice and discrimination. **Annual Review of Sociology**, v. 32, p. 299-328, 2006.
- SANTOS, A. Principais abordagens sociológicas para análise das profissões. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 71, p. 25-43, 2011.
- SOUZA, S.; BESSA, D.; MARGONATO, R.; FERREIRA, C. Rendimento do trabalho, posições na ocupação e desigualdade da renda no Paraná. **Ensaio FEE**, v. 37, n. 4, p. 925-946, 2017.
- SOUZA, P.; MEDEIROS, M. Diferencial salarial público-privado e desigualdade de renda per capita no Brasil. **Estudos Econômicos**, v. 43, n. 1, p. 5-28, 2013.
- SCHULTZ, T. W. Investment in Human Capital. **The American Economic Review**, v. 51, n. 1, p. 1-17, 1961.
- TEIXEIRA, M. O. Um olhar da economia feminista para as mulheres: os avanços e as permanências das mulheres no mundo do trabalho entre 2004 e 2013. 228f. Tese (Tese em Economia), Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2017.
- VAZ, D. V. O teto de vidro nas organizações públicas: evidências para o Brasil. **Economia e Sociedade**, v. 22, n. 3, p. 765-790, dez. 2013. <https://doi.org/10.1590/S0104-06182013000300007>.
- VAZ, D.; HOFFMANN, R. Remuneração nos serviços no Brasil: o contraste entre funcionários públicos e privados. **Economia e Sociedade**, v. 16, n. 2, p. 199-232, 2007.
- VENTURA, T.; CAVALIERI, M. A. R. Diferenciais de salários dentro do Poder Executivo brasileiro: uma análise de cluster. **Revista de Administração Pública**, v. 55, n. 4, p. 757-781, 2021.
- VIANA, R. R.; TOKARSKI, C. P. Burocracia Representativa: uma (re)produção de Desigualdades de Gênero e Raça no Setor Público Federal? **NAU Social**, v. 10, n. 19, p. 65-84, 2019. <https://doi.org/10.9771/ns.v10i19.33968>.
- WOODHALL, M. Human capital concepts. In: PSACHAROPOULOS, G. (Ed.). **Economics of education: research and studies**. Oxford, UK: Pergamon, 1987.