



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS – IH
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL – SER
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL

ELAINE DE MELO XAVIER

**A INSERÇÃO DAS MULHERES NAS CARREIRAS DA GESTÃO
GOVERNAMENTAL: DIVISÃO SEXUAL DO TRABALHO E
ANÁLISE DA POLÍTICA SOCIAL - TRABALHO**

Brasília – DF
2018

ELAINE DE MELO XAVIER

**A INSERÇÃO DAS MULHERES NAS CARREIRAS DA GESTÃO
GOVERNAMENTAL: DIVISÃO SEXUAL DO TRABALHO E ANÁLISE DA
POLÍTICA SOCIAL - TRABALHO**

Dissertação apresentada para banca de defesa como requisito para obtenção do título de mestra no Programa de Pós-Graduação em Política Social – PPGPS do Departamento de Serviço Social – SER da Universidade de Brasília – UnB.

Orientadora: Profa. Dra. Silvia Cristina Yannoulas

Brasília - DF
2018

XX3i Xavier, Elaine de Melo
A Inserção das Mulheres nas Carreiras da Gestão
Governamental: Divisão Sexual do Trabalho e Análise da
Política Social-Trabalho / Elaine de Melo Xavier; orientador
Silvia Cristina Yannoulas. -- Brasília, 2018.
159 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Política Social) --
Universidade de Brasília, 2018.

1. Trabalho. 2. Divisão sexual do trabalho. 3. Setor
público. 4. Carreiras. 5. Políticas públicas. I. Yannoulas,
Silvia Cristina, orient. II. Título.

ELAINE DE MELO XAVIER

**A INSERÇÃO DAS MULHERES NAS CARREIRAS DA GESTÃO
GOVERNAMENTAL: DIVISÃO SEXUAL DO TRABALHO E ANÁLISE DA
POLÍTICA SOCIAL - TRABALHO**

Dissertação apresentada para banca de defesa como requisito para obtenção do título de mestra no Programa de Pós-Graduação em Política Social – PPGPS do Departamento de Serviço Social – SER da Universidade de Brasília – UnB.

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Silvia Cristina Yannoulas – Orientadora
Departamento de Serviço Social – SER
Universidade de Brasília – UnB

Dra. Anabelle Carrilho Costa
Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. – Eletronorte

Prof. Dr. Reginaldo Ghiraldelli
Departamento de Serviço Social – SER
Universidade de Brasília – UnB

Prof. Dr. Evilasio Salvador
Departamento de Serviço Social – SER
Universidade de Brasília – UnB

Brasília, 12 de dezembro de 2018.

DEDICATÓRIA

A Gumercinda (*in memoriam*), Maria, Valdeci e Tarsila.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Silvia Cristina Yannoulas por ter me encorajado, em 2016, a iniciar esta jornada de pesquisa e, também, pela orientação atenta e respeitosa nestes anos.

Agradeço, igualmente, à Prof.^a Dr.^a Lourdes Maria Bandeira, ao Prof.^o Dr.^o Reginaldo Ghiraldelli e à Dr.^a Anabelle Carrilho Costa pelos valiosos comentários feitos às bancas de qualificação e defesa.

Agradeço ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP pela oportunidade de me dedicar exclusivamente à realização desta pesquisa.

Agradeço a Mauro e Tarsila pelo apoio e pela compreensão cotidianos.

RESUMO

Em um mercado de trabalho marcado atualmente pela precarização e historicamente pela discriminação de sexo/gênero, a administração pública tem sido apontada como uma das melhores oportunidades para que as mulheres possam se desenvolver em termos profissionais. Afirmar a importância da administração pública na ocupação formal das mulheres brasileiras, contudo, não implica em negar as desigualdades existentes entre homens e mulheres, trabalhadores empregados pelo Estado. Nesse sentido, a presente dissertação buscou compreender o porquê da baixa participação das mulheres em carreiras vinculadas às atividades de formulação e controle de políticas públicas, tidas pelo Plano Diretor da Reforma do Estado como “atividades típicas de Estado” e, portanto, consideradas de natureza “estratégica”. Adicionalmente, investigou de que maneira o sexo/gênero interferiu na trajetória profissional dos servidores e das servidoras dessas carreiras, limitando, por exemplo, as possibilidades de homens e mulheres integrantes dos cargos de Analista de Planejamento e Orçamento e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental ocuparem cargos em comissão de Direção e Assessoramento Superior, de nível 4, 5 e 6, na administração pública federal direta. A principal hipótese levantada foi que o enfoque “gerencial” da reforma administrativa ocorrida na década de 1990 institucionalizou a experiência masculina como parâmetro de normalidade para o que deveria ser um bom profissional da gestão e isto que teve consequências importantes para os processos de recrutamento e seleção dessas carreiras e também para as avaliações de desempenho profissional informais que definiam a ocupação de altos cargos em comissão no serviço público federal. Para a realização de tal estudo foi utilizado o materialismo-dialético, combinado com a crítica feminista, como método investigativo. Quanto às técnicas de pesquisa, foram realizadas pesquisas tanto na bibliografia sobre trabalho e gênero quanto em documentos e bases de dados sobre pessoal civil ativo do Poder Executivo Federal. Além disso, foram utilizados os dados levantados em catorze entrevistas semi-estruturadas realizadas com sete homens e sete mulheres, pertencentes aos cargos de Analista de Planejamento e Orçamento e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e que ocupavam ou haviam ocupado até recentemente cargos em comissão de Direção e Assessoramento Superior, de nível 4, 5 e 6, na administração pública federal direta.

PALAVRAS-CHAVE: Trabalho. Divisão sexual do trabalho. Setor público. Carreiras. Políticas públicas.

ABSTRACT

In a labor market currently characterized by precariousness and historically by gender discrimination, public administration has been singled out as one of the best opportunities for women to develop professionally. To affirm the importance of public administration in the formal occupation of Brazilian women, however, does not imply denying the existing inequalities between men and women, workers employed by the State. In this sense, this dissertation sought to understand why the low participation of women in careers linked to the activities of formulation and control of public policies, taken by the Master Plan of the Reform of the State as "typical activities of State" and therefore considered of a "strategic" nature. Additionally, it investigated how gender interfered in the professional trajectory of the civil servants of these careers, limiting, for example, the possibilities of men and women members of the positions of Analyst of Planning and Budget and Specialist in Public Policy and Government Management to occupy positions of Senior Management and Advisory Committee, level 4, 5 and 6, in the direct federal public administration. The main hypothesis raised was that the "managerial" approach to administrative reform in the 1990s institutionalized male experience as a parameter of normality for what should be a good management professional and this has had important consequences for the recruitment and selection processes of those careers and also for the informal professional performance appraisals that defined the occupation of senior positions in the federal civil service. For the accomplishment of such a study, dialectical materialism, combined with feminist criticism, was used as an investigative method. As for research techniques, research was done both in the literature on labor and gender and in documents and databases on active civilian personnel of the Federal Executive Branch. In addition, the data collected in fourteen semi-structured interviews with seven men and seven women from the Analyst of Planning and Budget positions and Specialist in Public Policy and Government Management who occupied or had until recently held Senior Management and Advisory Committee, level 4, 5 and 6, in the federal public administration.

KEY WORDS: Labor. Sexual division of labor. Public sector. Careers. Public policy.

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Quadro 1.1 – Cargos ocupados por Homens e Mulheres APO e EPPGG entrevistados – Brasil, 2018.....	38
Tabela 2.1 – Taxa de participação das pessoas de 16 anos ou mais de idade por sexo e segundo cor/raça – Brasil, 1995 e 2015.....	57
Tabela 2.2 – Taxa de desocupação das pessoas de 16 anos ou mais de idade por sexo e segundo cor/raça – Brasil, 1995 e 2015.....	57
Tabela 2.3 – Distribuição percentual da população ocupada com 16 anos ou mais de idade por sexo e segundo cor/raça e setor de atividade – Brasil, 1995 e 2015.....	58-59
Tabela 2.4 – Distribuição percentual da população ocupada com 16 anos ou mais de idade por sexo e segundo cor/raça e posição na ocupação – Brasil, 1995 e 2015.....	60
Tabela 2.5 – Rendimento médio mensal no trabalho principal da população ocupada de 16 anos ou mais de idade por sexo e segundo cor/raça e posição na ocupação – Brasil, 1995 e 2015.....	61
Tabela 2.6 – Média de anos de estudo das pessoas ocupadas com 16 anos de idade ou mais por sexo e segundo cor/raça – Brasil, 1995 e 2015.....	62
Tabela 2.7 – Jornada de trabalho semanal total da população ocupada com 16 anos de idade ou mais por sexo e segundo cor/raça – Brasil, 1995 e 2015.....	63
Gráfico 3.1 – Distribuição dos servidores públicos federais na estrutura administrativa 1995-2016.....	77
Tabela 3.1 – Distribuição dos servidores públicos federais por órgão – 1997-2016.....	78
Tabela 3.2 – Ingressos por concurso público ao serviço público federal – 1995-2016..	80
Tabela 3.3 – Distribuição dos servidores públicos federais por sexo e segundo órgão – 1998 e 2016.....	87
Tabela 3.4 – Distribuição dos servidores públicos federais por sexo segundo estrutura administrativa – 2016.....	88
Tabela 3.5 – Distribuição dos empregados públicos federais por sexo segundo empresa pública e sociedade de economia mista – 2016.....	89-90
Tabela 3.6 – Carreiras feminilizadas no serviço público federal – 2016.....	90
Tabela 3.7 – Participação de mulheres nas carreiras da gestão governamental federal – 2016.....	92
Tabela 3.8 – Participação de mulheres nos cargos de nível superior das carreiras da gestão governamental federal – 1998 e 2016.....	93

Gráfico 3.2 – Distribuição de servidores públicos federais por sexo e segundo faixa de remuneração – 2016.....	94
Gráfico 3.3 – Participação de mulheres em DAS – 1997 e 2015.....	95
Tabela 3.9 – Participação de mulheres em DAS e FCPE – 1997, 2015 e 2016.....	97
Tabela 3.10 – Quantitativo de ocupantes de DAS por sexo e vínculo e segundo o nível hierárquico do cargo – 2015.....	97
Gráfico 3.4 – Distribuição de mulheres e DAS + FCPE na estrutura administrativa – 2016.....	98
Gráfico 3.5 – Participação de mulheres no total de servidores públicos federais e distribuição de DAS + FCPE segundo órgão – 2016.....	99
Tabela 3.11 – Distribuição de DAS + FCPE e de homens e mulheres APO e EPPGG ocupantes de DAS + FCPE por órgão – 2016.....	101
Gráfico 3.6 – Participação de mulheres entre os ocupantes de DAS + FCPE e participação das mulheres entre APO e EPPGG ocupantes de DAS + FCPE – 2016.....	103
Gráfico 3.7 – Participação de homens e mulheres ocupantes de DAS + FCPE por grupo de idade – 2016.....	104
Tabela 4.1 – Perfil dos APO e EPPGG entrevistados por sexo e segundo cor/raça – 2018.....	112
Tabela 4.2 – Perfil dos APO e EPPGG entrevistados por sexo e segundo curso de graduação – 2018.....	112
Tabela 4.3 – Participação de homens e mulheres entre diplomados de cursos superiores selecionados – Brasil, 1995.....	113
Quadro 4.1 – Perfil dos APO e EPPGG entrevistados por sexo e segundo tipo e área da pós-graduação – 2018.....	114
Quadro 4.2 – Distribuição dos APO e EPPGG entrevistados por sexo e segundo órgão – 2018.....	115

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIN	Agência Brasileira de Inteligência
ACE	Analista de Comércio Exterior
AFC	Analista de Finanças e Controles
AGU	Advocacia-Geral da União
AMAZUL	Amazônia Azul Tecnologia de Defesa S.A
ANA	Agência Nacional de Águas
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANCINE	Agência Nacional do Cinema
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANSS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
ANP	Agência Nacional do Petróleo
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
APO	Analista de Planejamento e Orçamento
BACEN	Banco Central
BEP	Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais
CGU	Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União
CNDM	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DAS	Direção e Assessoramento Superior
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
EBSERH	Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares
EC	Emenda Constitucional
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
EPPGG	Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental
E-SIC	Sistema de Informação ao Cidadão
FCPE	Função Comissionada do Poder Executivo
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
Flacso	Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GHC	Grupo Hospitalar Conceição
HCPA	Hospital de Clínicas de Porto Alegre
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFES	Instituição Federal de Ensino Superior
IH	Instituto de Ciências Humanas
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada
LAI	Lei de Acesso à Informação
LC	Lei Complementar
LDB	Lei de Diretrizes Básicas da Educação Nacional
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MIM	Mecanismos Institucionais de Mulheres
MP	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MPU	Ministério Público da União
NES	Natureza Especial
ONU	Organização das Nações Unidas
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado
PDV	Plano de Demissão Voluntária
PEP	Painel Estatístico de Pessoal
PGPE	Plano Geral de Cargos do Poder Executivo
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional de Educação
PP	Ponto percentual
PPGPS	Programa de Pós-Graduação em Política Social
PREVIC	Superintendência Nacional de Previdência Complementar
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RSP	Revista do Serviço Público
Ser	Departamento de Serviço Social
SEPPIR	Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SIAPE	Sistema Integrado de Administração de Pessoal
SPM	Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Supremo Tribunal de Justiça
SUS	Sistema Único de Saúde
SUSEP	Superintendência de Seguros Privados
TAC	Termo de Ajuste de Conduta
TCJ	Termo de Conciliação Judicial
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TCU	Tribunal de Contas da União
TEDis	Trabalho, Educação e Discriminação
TPO	Técnico de Planejamento e Orçamento
TFC	Técnico de Finanças e Controle
UnB	Universidade de Brasília

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO 1 – PERCURSO METODOLÓGICO.....	22
1.1 Perspectiva Teórico-Metodológica	22
1.2 Principais Categorias e Conceitos	30
1.2.1 Relações Sociais de Sexo e Divisão Sexual do Trabalho	30
1.3 Estratégias e Técnicas	35
CAPÍTULO 2 –MULHERES E TRABALHO	40
2.1 Mudanças e Permanências do Mercado de Trabalho Brasileiro	41
2.2 Participação das Mulheres no Mercado de Trabalho Brasileiro	45
2.2.1 Segregação Horizontal e Vertical	46
2.2.2 Feminização.....	49
2.2.3 Flexibilização e Precarização	50
2.2.4 Bipolarização do Emprego Feminino.....	53
2.2.5 Mudanças e Permanências na Participação das Mulheres no Mercado de Trabalho Brasileiro	56
2.3 Participação das Mulheres no Mercado de Trabalho Brasileiro e Provisão Social do Cuidado	63
CAPÍTULO 3 – MULHERES, ESTADO E SERVIÇO PÚBLICO.....	68
3.1 Emprego Público no Brasil	69
3.1.2 Emprego Público em Nível Federal	75
3.2 Mulheres e Emprego Público	84
3.3 Enfrentamento das Desigualdades de Sexo/Gênero no Serviço Público Federal	104
CAPÍTULO 4 – MULHERES DA GESTÃO	111
4.1 O Perfil dos Homens e das Mulheres APO e EPPGG Entrevistados	111
4.1 O Sexo/Gênero na Trajetória Profissional dos Homens e das Mulheres APO e EPPGG Entrevistados	115
CONCLUSÃO	136
APÊNDICE A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	153
APÊNDICE B – Termo de Autorização para Utilização de Som de Voz para Fins de Pesquisa ..	155
APÊNDICE C – Roteiro de Entrevista	156

INTRODUÇÃO

Em 1987, Carmen Lucia de Melo Barroso – em trabalho publicado na Revista do Serviço Público – RSP em 1988 e republicado pela mesma revista em 2015 – destacava a ampliação do setor público brasileiro e da participação das mulheres entre os servidores públicos acontecidas desde a década de 1930 (BARROSO, 2015).

Analisando os dados do censo demográfico de 1980, a pesquisadora observava que a despeito da importância crescente que o Estado assumia no emprego das mulheres brasileiras, a inserção delas na administração pública era limitada pela construção social do “feminino” (BARROSO, 2015). Assim, as atividades desempenhadas pelas mulheres no aparelho estatal (principalmente, como trabalhadoras da educação, saúde e assistência social) relacionavam-se àquelas “tradicionalmente” desempenhadas em âmbito familiar (BARROSO, 2015). Mesmo quando ocupantes de cargos gerenciais, as mulheres não se encontravam na mesma situação que seus pares homens, elas se encontravam em “certas seções” e nos níveis mais baixos da hierarquia do serviço público federal (BARROSO, 2015).

Uma década após a primeira publicação do trabalho de Barroso (2015) na RSP, a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP (1998) apresentava um “Diagnóstico da Situação da Mulher na Administração Pública Federal”. No documento Bernardes, Moura e Acco (ENAP, 1998) mostravam que o quadro esboçado anteriormente não havia se modificado. As mulheres trabalhadoras do Estado continuavam concentradas nas carreiras e órgãos vinculados à área social e ocupando os postos mais baixos da hierarquia de comando da administração pública federal (ENAP, 1998). Assim, embora, em 1997, as mulheres representassem 44,2% do contingente de servidores públicos federais, era, principalmente, nos ministérios de missão social (Educação, Cultura, Saúde, Previdência e Assistência Social), que tinham em seus quadros grande número de colocações consideradas “tipicamente” femininas, que o número de servidoras superava o de servidores (ENAP, 1998). Naquele ano, os destaques eram o Ministério da Previdência e Assistência Social e o Ministério da Saúde, órgãos em que o percentual de servidoras alcançava 63,4% e 55,5%, respectivamente, do total de pessoal (ENAP, 1998).

O estudo elaborado por Bernardes, Moura e Acco (ENAP, 1998) chamava a atenção também para a baixa representação das mulheres nas “carreiras de Estado¹”, isto é, nas carreiras que o Plano Diretor da Reforma do Estado – PDRAE, lançado três anos antes, identificava com o “núcleo estratégico²” do Estado e que estariam relacionadas às atividades de elaboração e aplicação de leis, tributação, garantia da segurança e da ordem pública, defesa do País e formulação e controle de políticas públicas (BRASIL, 1995). Nesse caso, o desequilíbrio entre homens e mulheres estava principalmente nos cargos de nível superior de tais carreiras (ENAP, 1998).

No grupo das carreiras da gestão governamental – à época, formado pelas carreiras de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental; de Planejamento e Orçamento e de Finanças e Controle – e ligado às atividades de formulação e controle de políticas públicas, as mulheres representavam 43,0% do contingente servidores (ENAP, 1998). Contudo, a distribuição de homens e mulheres entre os cargos de nível intermediário e de nível superior dessas carreiras era bastante desbalanceada. Desse modo, enquanto as mulheres representavam 58,9% dos Técnicos de Planejamento e Orçamento – TPO e 50,4% dos Técnicos de Finanças e Controle – TFC; os percentuais de mulheres registrados entre os Especialistas de Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG, os Analistas de Planejamento e Orçamento – APO e os Analistas de Finanças e Controle – AFC eram de, respectivamente, 22,8%, 30,2% e 33,5% (ENAP, 1998).

Nos anos seguintes, embora os dados divulgados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP, nomeadamente por meio do Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais – BEP³, dessem conta de que a segregação de ocupações no âmbito do serviço público federal permanecia; a percepção era que a instituição da obrigatoriedade de realização de concurso público para o

¹ A definição quanto ao que seja “carreira de Estado”, “carreira típica de Estado” ou “carreira exclusiva de Estado” é matéria de controvérsia, inclusive jurídica. Não iremos entrar neste debate. Para fins deste trabalho, estes termos serão tomados como equivalentes.

² No PDRAE, o “núcleo estratégico” é o responsável pela definição de leis e políticas públicas (BRASIL, 1995). Além dele, o aparelho de Estado seria constituído por três outros segmentos: (1) o setor de “atividades exclusivas de Estado”, em que o poder extroverso do Estado era exercido e onde, portanto, os serviços só podiam ser prestados pelo Estado; (2) o setor de “serviços não-exclusivos”, em que o Estado atuava simultaneamente com organizações públicas não-estatais, tendo em vista que os serviços ali prestados ou envolviam direitos fundamentais ou possuíam “economias externas” relevantes; e (3) o setor de “produção de bens e serviços para o mercado”, caracterizado pelas atividades econômicas voltadas ao lucro e que permaneciam no aparelho do Estado (BRASIL, 1995).

³ Os diversos números do BEP, o primeiro publicado em maio de 1996 e o último publicado em janeiro de 2017, estão disponíveis em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/arquivos-e-publicacoes/BEP>. Acesso em 17 set. 2018.

preenchimento de cargos efetivos na administração pública, estabelecida pela Constituição Federal de 1988, mais dia ou menos dia levaria a que o número de homens e mulheres nas diversas áreas e carreiras do serviço público se equilibrasse. Assim, as investigações⁴ quanto às desigualdades de sexo/gênero na administração pública federal tenderam a se fixar na questão da ocupação dos cargos em comissão.

Os estudos realizados entre 2005 e 2014 (ENAP, 2006; FONTENELE-MOURÃO, 2006; ABREU; MEIRELLES, 2012; FREIRE; PALOTTI, 2015) mostravam que a participação das mulheres em cargos de comissão do grupo Direção e Assessoramento Superior – DAS era inversamente proporcional ao nível decisório a eles associado dentro da estrutura organizacional da administração pública federal. Isto significava que as mulheres estavam muito mais presentes entre os chefes de seção, chefes de divisão e coordenadores (DAS de nível 1, 2 e 3, respectivamente) do que entre coordenadores-gerais, diretores de departamento ou secretários de órgãos finalísticos (DAS de nível 4, 5 e 6, nesta ordem).

Como veremos neste trabalho, a assunção de que a obrigatoriedade de realização do concurso público anulou as desvantagens existentes entre homens e mulheres e negros e brancos deve ser relativizada. Os processos sociais de produção e reprodução das desigualdades estruturais de classe, sexo/gênero e raça/etnia continuam não apenas a restringir as possibilidades de certos grupos sociais (não-proprietários, mulheres e negros) reunirem as condições objetivas exigidas para a disputa do emprego público, como definindo a forma de participação de seus integrantes no aparelho estatal.

Não à toa, os dados apresentados pelo último Boletim Estatístico de Pessoal divulgado pelo MP, o BEP nº 249 (BRASIL, 2017a), mostravam que as mulheres, embora correspondessem a 46,4% dos servidores públicos civis do Poder Executivo Federal em 2016, representavam apenas 31,4% dos servidores integrantes das quatro carreiras da gestão governamental: a de Planejamento e Orçamento e de Finanças e Controle, criadas em 1987⁵, a de Especialista de Políticas Públicas e Gestão

⁴ Faço referência, particularmente, a ENAP (2006), Fontenele-Mourão (2006), Abreu e Meirelles (2012) e Freire e Palotti (2015).

⁵ A carreira de Orçamento foi criada pelo Decreto-Lei nº 2.347, de 23 de julho de 1987, tendo sido posteriormente regida também pelo Decreto nº 95.077, de 22 de outubro de 1987, e pela IN no 202/SEDAP, de 4 de novembro de 1987. Sua denominação foi alterada pela Lei 8.270/1991 para carreira de Planejamento e Orçamento. Já a carreira de Finanças e Controle foi instituída pelo Decreto-Lei nº 2.346, de 23 de julho de 1987, tendo sido também regida pelo Decreto nº 95.076, de 22 de novembro de 1987. As atribuições de analistas e técnicos de finanças e controle estão regulamentadas na Portaria SEDAP Nº 1.067/88. A Lei nº 13.327, de 29 de julho de 2016, alterou a denominação dos dois cargos da carreira de Finanças e Controle para Auditor Federal de Finanças e Controle e Técnico Federal de

Governamental, criada no ano de 1989⁶, e a de Comércio Exterior, instituída em 1998⁷. A publicação (BRASIL, 2017a) também registrava que, em 2016, as mulheres perfaziam 35,0% dos cargos de EPPGG e 26,7% dos cargos de APO.

No que diz respeito à ocupação de cargos DAS, o BEP nº 249 (BRASIL, 2017a) também não indicava mudanças. Assim, enquanto o percentual de mulheres ocupando cargos DAS de nível 1, 2 e 3 era superior a 40%; nos cargos DAS de nível 4, 5 e 6, os percentuais eram de 35,2%, 22,6% e 18,7%, respectivamente (BRASIL, 2017a).

Mas se as mulheres brasileiras, desde a década de 1990, tinham uma escolarização média superior à dos homens; os concursos públicos para os cargos de APO e EPPGG eram abertos a qualquer brasileiro ou brasileira com nível superior de escolaridade e o serviço público federal funcionava com base na meritocracia, como explicar a persistência das desigualdades de sexo/gênero no âmbito da administração pública federal, inclusive nas “carreiras de Estado”?

É, pois, considerando que os avanços e recuos, as possibilidades e limitações, bem como as contradições acerca do aumento substantivo da participação das mulheres no espaço público/produtivo ao longo dos séculos XX e XXI só podem ser compreendidos a partir de determinantes estruturais e conjunturais que realizamos o estudo quanto à inserção das mulheres nas carreiras da gestão governamental federal.

Desse modo, após a apresentação – no primeiro capítulo da dissertação – do percurso metodológico trilhado durante a elaboração do trabalho de pesquisa, bem como dos conceitos e das categorias de análise por nós utilizados na compreensão do real, fizemos uma discussão – nos capítulos 2 e 3 – a respeito dos fatores estruturais e conjunturais que atuaram para produzir e reproduzir a forma subordinada a qual historicamente as mulheres brasileiras tem participado do mercado de trabalho, em geral, e da administração pública federal, em particular. O quarto e último capítulo da dissertação aprofundou a investigação quanto aos desafios enfrentados pelas mulheres para se integrarem aos cargos de nível superior das carreiras da gestão governamental

Finanças e Controle. Neste trabalho, optamos por manter a nomenclatura antiga dos cargos a fim de não gerar confusão quando a comparação de dados de diferentes anos fosse apresentada.

⁶ A carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental foi criada por meio da Lei nº 7.834, de 1989. Durante a presidência de Fernando Collor de Mello (1990-1992), a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental foi revogada pela Lei 8.216 de 13 de agosto de 1991 e seus cargos transformados em cargos de APO. No ano seguinte, a extinção da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental foi revertida pela Lei 8.460, de 17 de setembro de 1992. O Decreto n.º 5.176, de 10 de agosto de 2004 regulamentou a carreira.

⁷ A carreira de Comércio Exterior foi criada pela Lei nº 9.620, de 2 de abril de 1998.

federal, demonstrando como o sexo/gênero interferiu na trajetória profissional de homens e mulheres APO e EPPGG.

O horizonte temporal do trabalho de pesquisa foi dado pelos 22 anos compreendidos entre o lançamento do PDRAE, em 1995, e a formatação do projeto de pesquisa na esfera do Programa de Pós-Graduação em Política Social – PPGPS, no Departamento de Serviço Social da Universidade Brasília – UnB, em 2017.

O PDRAE (BRASIL, 1995) representava um marco importante na análise que aqui se fez não só pelo impacto que teve no processo de (re)funcionalização do Estado brasileiro após a crise estrutural do capitalismo na década de 1970, mas também por conformar o campo e o modo de atuação das carreiras da gestão governamental em nível federal. Nesse sentido, é preciso considerar que o PDRAE trazia explicitamente a proposta de fortalecer as “carreiras exclusivas de Estado”, defendendo mudanças nos processos de recrutamento, seleção e remuneração de seus quadros de pessoal. Assim, embora os cargos de APO e de EPPGG tenham sido criados ao final dos anos de 1980, praticamente todos os concursos públicos realizados para a admissão neles aconteceram de 1995 em diante⁸. Ademais, foi sob a influência do PDRAE que as carreiras de Planejamento e Orçamento, de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e de Finanças e Controle (juntamente com o cargo de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada – IPEA) passaram a compor o “grupo da gestão”⁹.

Do ponto de vista da utopia libertária do feminismo, os anos de 1995 e 2017 eram também significativos, mas por razões opostas. O primeiro marcava a realização da IV Conferência das Nações Unidas Sobre a Mulher, em Beijing – China, a qual definiu uma agenda para a remoção dos obstáculos à participação da mulher na vida pública e privada; o segundo, a metade do mandato de Michel Temer, primeiro Presidente da República do Brasil desde o General Ernesto Geisel (1974-1979) a montar

⁸ Segundo informações publicadas no site do MP, antes de 1995, havia sido realizado apenas um concurso para o cargo de APO e para o cargo de EPPGG. Ver <http://www.planejamento.gov.br/acesso-a-informacao/recursos-humanos/cargos-e-carreiras-do-mp>. Acesso em 08 nov. 2017.

⁹ O BEP nº 22 (BRASIL, 1998) foi o primeiro a agrupar cargos e carreiras da administração pública federal por grupos. Na legislação nacional, a primeira vez em que as carreiras acima mencionadas e também a carreira de Comércio Exterior apareceram denominadas como “grupo da gestão” foi na Medida Provisória nº 2.229/43, de 6 de setembro de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2229-43.htm. Acesso em 19 set. 2018.

um ministério integrado, exclusivamente, por homens¹⁰ (PRAZERES; AMORIM, 2017).

A Plataforma de Ação da Conferência de Beijing¹¹, é importante recordar, chamava a atenção para a necessidade de assegurar a participação equitativa de homens e mulheres nos processos decisórios nacionais e internacionais. No âmbito dos países, o documento enfatizava a pequena participação das mulheres no aparelho de Estado e os impactos deletérios que isto tinha sobre as políticas públicas implementadas. Um aspecto destacado pela Plataforma e especialmente interessante de ser aqui comentado era a importância conferida à ampliação da participação das mulheres na tomada de decisão na área econômica. Nesse sentido, a diminuta presença de mulheres nos órgãos e nas estruturas dessa área de governo era contrastada com o impacto desproporcional que as decisões ali tomadas tinham sobre o seu grupo social.

No tocante ao governo patriarcal de Michel Temer, cabe dizer que o político assumiu o Palácio do Planalto em 2016, após Dilma Rousseff – primeira mulher eleita (2010) e reeleita (2014) à Presidência da República em quase dois séculos de existência independente do País – ter sido retirada do poder, e que no governo dele as mulheres não só estiveram ausentes do primeiro escalão de governo como também perderam espaço no segundo e terceiro escalões (cargos de DAS 6 e 5) (BIROLI, 2018; BRASIL, 2018a).

Além da informação quanto ao recorte temporal adotado convém mencionar que o espaço de realização da pesquisa foi o Brasil e mais, particularmente, Brasília – Distrito Federal.

Antes de seguir em frente e tendo em vista que para nós todo conhecimento é situado, é importante comentar que o tema das desigualdades de sexo/gênero e raça/etnia no serviço público federal desperta minha atenção desde que ingressei na carreira de Planejamento e Orçamento, como APO, em 2004.

¹⁰ A repercussão negativa quanto a um governo formado, unicamente, por homens brancos, levou o Presidente Michel Temer a nomear Grace Mendonça como Ministra da Advocacia-Geral da República, em setembro de 2016, e Luislinda Valois como Ministra dos Direitos Humanos, em fevereiro de 2017 (PRAZERES; AMORIM, 2017). Vale lembrar que Michel Temer assume, interinamente, a chefia do Poder Executivo federal em maio de 2016.

¹¹ Disponível em <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2014/02/declaracao_pequim.pdf>. Acesso em: 12 set. 2018.

Naquela época, eu ainda não tinha conhecimento das estatísticas produzidas pelo MP, mas já percebia, primeiro pela composição da turma do curso de formação¹² na ENAP e depois no dia-a-dia como APO no MP, que mulheres e negros estavam sub-representados na administração pública federal. Era evidente para mim que a participação desses grupos sociais no serviço público federal variava não apenas com relação ao prestígio e à remuneração da carreira considerada como também, de acordo com a hierarquia do cargo ocupado e a competência institucional do órgão analisado.

O incômodo com a “naturalidade” com que a situação de desigualdade era encarada, não só pelo governo como por meus pares no serviço público federal, foi o que me levou a frequentar, como aluna especial em 2016, as aulas da disciplina “Política Social – Trabalho”, ministrada pelo Prof^o. Dr^o. Reginaldo Ghiraldelli no âmbito do PPGPS; e a participar do Grupo de Pesquisa Trabalho, Educação e Discriminação – TEDis, coordenado pela Prof^a. Dr^a. Silvia Cristina Yannoulas.

Estimulada por essas experiências, no mesmo ano, realizei a minha candidatura ao processo seletivo do PPGPS, na então denominada linha de pesquisa “Trabalho e Relações Sociais”, com a proposta de analisar a inserção das mulheres nas carreiras da gestão governamental federal. Uma vez aprovada no processo seletivo, para além das disciplinas obrigatórias do mestrado em Política Social, cursei a disciplina “Sociologia, Gênero e Raça”, ministrada pelas Prof^a Dr^a Lourdes Maria Bandeira e Prof^a Dr^a Tania Mara Campos de Almeida, no Departamento de Sociologia da UnB.

Em diversas ocasiões ao longo dos últimos dois anos participei de aulas específicas ministradas pela professora orientadora, Prof^a Dr^a Silvia Cristina Yannoulas, nos cursos de graduação em serviço social e no próprio PPGPS, para aprofundar questões de metodologia e técnicas de pesquisa com abordagens feministas e materialistas ou, ainda, problemáticas relativas às políticas de trabalho e educação superior, entre outros aspectos que atravessam a dissertação ora apresentada. Adicionalmente, a participação ininterrupta nas reuniões do projeto de pesquisa “Saberes Situados” permitiu debater os avanços de pesquisa com as colegas participantes, em uma troca mutuamente enriquecedora dos planos individuais de pesquisa a partir da proposta geral do projeto.

¹² O curso de formação é uma das etapas do processo de seleção para os cargos de APO e de EPPGG e tem por objetivo preparar os aprovados na primeira etapa do concurso público (provas e títulos) para o exercício das respectivas funções no âmbito da administração pública federal.

Quanto à participação em eventos da área, destaco o VII Encontro de Administração Política, acontecido em Juiz de Fora – MG, entre 29 e 31 de agosto de 2016, no qual eu e Júlia Marinho Rodrigues apresentamos o artigo “A Transversalidade e os Planos Plurianuais: A História Contada por Três Ciclos de Elaboração e Gestão do Plano Federal” (RODRIGUES; XAVIER, 2016); o Seminário Internacional sobre Equidade de Gênero no Setor Público, ocorrido também em Brasília – DF, entre os dias 5 e 6 de junho de 2017, no qual pude conhecer as políticas públicas implementadas por Noruega e Suécia para a promoção da equidade de gênero no âmbito do Estado; a Roda de Conversa sobre Necessidades Práticas e Interesses Estratégicos com a Prof^a Gisela Zaremborg, da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais – Flacso – México, realizada em Brasília – DF, no dia 12 de setembro de 2017, no qual se discutiu a importância teórica e prática das categorias “necessidades práticas” e “interesses estratégicos” no projeto político de emancipação das mulheres (AFONSO, 2017); e o Ciclo de Debates do Tesouro Nacional – Desafios da Igualdade de Gênero no Serviço Público Federal, ocorrido em 18 de outubro de 2018, no qual apresentei e comentei os dados estatísticos disponibilizados pelo BEP nº 249 (BRASIL, 2016) e que davam conta da desigualdade de sexo/gênero na administração pública federal.

Os conhecimentos aportados por estas disciplinas, pelas discussões no âmbito do TEDis e pelas participações nos eventos especializados foram fundamentais para melhor compreender as relações entre trabalho e gênero e o papel do Estado na produção e reprodução das desigualdades de classe, sexo/gênero e raça/etnia que estruturam a sociedade brasileira.

CAPÍTULO 1 – PERCURSO METODOLÓGICO

1.1 Perspectiva Teórico-Metodológica

Nosso trabalho utiliza o materialismo-dialético e a crítica feminista¹³ como “caminho ou dispositivo para a elucidação do real” (PEREIRA, 2013, p.28). Tais perspectivas epistemológicas são críticas ao empiricismo e advogam o potencial emancipador de suas formas de conhecimento. Ademais, é possível afirmar que a crítica feminista e o materialismo-dialético se aproximam ao defender a necessária interligação entre teoria e prática.

Antes de adentrarmos na explicação sobre o materialismo-dialético e suas categorias e pressupostos de análise, convém esclarecer que tal perspectiva epistemológica é inaugurada por Karl Marx, mas que este autor – ao contrário de Émile Durkheim e o método positivista em “As Regras do Método Sociológico” – não deixou sistematizado, em nenhuma obra, os métodos de investigação e explicação utilizados em suas análises. Assim, as explanações oferecidas nesta seção sobre em que consiste tais métodos advém daquilo que vários autores e eu mesma fomos capazes de apreender a este respeito a partir do estudo das obras marxianas.

Dito isso, começamos enfatizando que, para Marx (2011), o pesquisador não constrói o objeto de pesquisa, apenas se aproxima de um determinado fenômeno social que existe como tal na realidade e tenta apreendê-lo. Assim, no método materialista-dialético de investigação “[não é] que o real resultaria do pensamento como se brotasse do cérebro, mas é o pensar, por meio de suas representações, que isola na totalidade do real aspectos que essa própria totalidade diferenciou” (MARX, 2013, p. 90-91).

O fenômeno escolhido como objeto de pesquisa, contudo, não revela sua **essência** de maneira imediata. O pesquisador, em um primeiro momento, só consegue perceber a **aparência** ou existência fenomênica do objeto. Conforme afirma Kosik (1976), para chegar à compreensão ou à essência do fenômeno, é necessário fazer não só um certo esforço, mas também um *detour* (desvio). Esse desvio, razão de existência

¹³ O termo “crítica feminista” neste trabalho é utilizado para designar as reflexões epistemológicas produzidas por diversas vertentes do feminismo. Conforme afirma Bandeira (2008), não há uma “teoria crítica geral” do pensamento feminista. Existem diversas correntes teóricas que, apropriadas a partir das teorias gerais, cada uma a seu modo, procuram compreender por que e como as mulheres ocupam uma posição, condição subordinada na sociedade, bem como os meios que podem ser utilizados a fim de mudar/transformar tal situação.

da filosofia e da ciência, conforme enfatizado por Marx (1959 *apud* KOSIK, 1976, p.17), é que permitirá ao pesquisador perceber a “coisa em si” para além de sua natureza fenomênica, ou seja, para além de como ela se manifesta na mente humana.

Contudo, conforme ressalta Kosik (1976), o mundo fenomênico não é independente e absoluto do mundo da essência do objeto, sendo a realidade a **unidade** do fenômeno e da essência. “Por isso, a essência pode ser tão irreal quanto o fenômeno, e o fenômeno tanto quanto a essência, no caso que se apresentem isolados e, em tal isolamento, sejam considerados como a única ou a ‘autêntica’ realidade” (KOSIK, 1976, p. 16).

Daí que, a compreensão da realidade por parte do pesquisador dependerá de sua capacidade em construir teoricamente o fenômeno estudado em sua **totalidade**, ou seja, de compreender “a realidade em suas íntimas leis, revelando, sob a superfície e a casualidade dos fenômenos, as conexões internas, necessárias” (KOSIK, 1976, p.41).

Assim, o método materialista-dialético trata, por um lado,

[...] de destacar os fenômenos de sua forma dada como imediata, de encontrar as **mediações** pelas quais eles podem ser relacionados a sua essência e nela compreendidos; por outro, de compreender o seu caráter e a sua aparência de fenômeno, considerada como sua manifestação necessária. Essa forma é necessária em razão de sua essência histórica (LUKÁCS, 2003, p.75, grifo nosso).

Nesse contexto, o problema fundamental da teoria materialista do conhecimento consiste na relação e na possibilidade de transformação da totalidade concreta em totalidade abstrata, ou seja, em conseguir que o pensamento, ao reproduzir espiritualmente a realidade, se mantenha à altura da totalidade concreta, em toda sua **complexidade**, e não degenera em totalidade abstrata (KOSIK, 1976).

Kosik (1976) ressalta, no entanto, que o conceito de totalidade não implica o conhecimento de todos os fatos ou de todas as dimensões de um objeto, mas o conhecimento das partes estruturais do Todo. Daí que:

[...] a realidade é entendida como concreticidade, como um todo que possui a sua própria estrutura (e que, portanto, não é caótico), que se desenvolve (e que, portanto, não é imutável nem dado uma vez por todas), que vai se criando (e que, portanto, não é um todo perfeito e acabado no seu conjunto e não é mutável apenas em suas partes isoladas, na maneira de ordená-las) [...] (KOSIK, 1976, p. 44).

Assim, o princípio metodológico da investigação dialética da realidade social é o ponto de vista da realidade concreta, que antes de tudo significa que o fenômeno social é um fato histórico, representando um momento determinado (no tempo e no espaço) do

Todo. Nesse sentido, o fenômeno social desempenha uma dupla função: define a si mesmo; e define o Todo.

Esta recíproca conexão e mediação da parte e do Todo significam a um só tempo: os fatos isolados são abstrações, são momento artificialmente separados do Todo, os quais só quando inseridos no todo correspondente adquirem verdade e concreticidade. Do mesmo modo, o Todo de que não foram diferenciados e determinados os momentos é um Todo abstrato e vazio (KOSIK, 1976, p.49).

Dessa necessidade de compreender as partes pelo Todo e o Todo pelas partes decorre o entendimento de que a pesquisa em ciências humanas deve situar-se tanto no nível do objeto estudado (do fenômeno propriamente dito) quanto no nível da estrutura globalizante. “Na análise, a compreensão é uma primeira etapa que dá conta da constituição interna da estrutura, ela é imanente. É uma interpretação. Já a explicação é externa à interpretação. É extrínseca. Recorre ao contexto histórico, social e cultural que envolve a estrutura” (LÖWY, NAÏR, 2009, p. 27).

Além da unidade dialética entre aparência e essência, abstrato e concreto, o Todo e as partes, o método materialista-dialético também se define pela impossibilidade de separação entre sujeito e objeto no processo de conhecimento. Nas ciências humanas, existe uma identidade entre o sujeito e o objeto (o pesquisador e a sociedade) (LÖWY, NAÏR, 2009; LUKÁCS, 2003): “o sujeito faz parte do objeto estudado e o objeto encontra-se no interior da consciência do sujeito” (LÖWY, NAÏR, 2009, p.32).

Essa identidade entre sujeito e objeto nas ciências humanas tem duas decorrências importantes de serem aqui ressaltadas. De um lado, significa dizer que nas ciências humanas é impossível separar os “julgamentos de fato” dos “julgamentos de valor”, já que todo pesquisador aceita (de maneira consciente ou inconsciente) a ideologia, as categorias implícitas, os valores, as pré-noções de uma classe e esse conjunto de coisas atuarão não só no nível da interpretação dos acontecimentos, da formulação das teorias, mas muito mais profundamente no nível da percepção dos próprios fatos (LÖWY, NAÏR, 2009). De outro lado, significa destacar o caráter ambíguo da consciência humana, a qual “é ‘reflexo’ e, ao mesmo tempo, ‘projeção’, registra e constrói, toma nota e planeja, reflete e antecipa, é receptiva e ativa” (KOSIK, 1976, p. 32).

Daí que, “a única posição realista e científica é a admissão do **caráter socialmente condicionado de todo pensamento sociológico** e a superação, nas ciências humanas em geral, da separação rígida e metafísica entre fatos e valores, filosofia e ciência, sujeito e objeto, teoria e prática” (LÖWY, NAÏR, 2009, p. 34, grifos

nossos). Dito de outro modo, nas ciências humanas, “a verdade objetiva sobre a sociedade é antes concebida como uma paisagem pintada por um artista e não como uma imagem de espelho independente do sujeito” (LÖWY, 1987, p. 13-14).

No método materialista-dialético é importante também que o pesquisador considere que o fenômeno social (seu objeto de pesquisa) é uma “unidade da diversidade”, isto é, possui **contradições** internas que lhes são próprias (MARX, 2011). Essas contradições internas, articuladas a causas externas, é que promovem a transformação dos fenômenos.

Assim, o método do materialismo-dialético diz respeito à passagem do abstrato para o concreto “é o **movimento** da parte para o Todo e do Todo para a parte; do fenômeno para a essência e da essência para o fenômeno; da totalidade para a contradição e da contradição para a totalidade; do objeto para o sujeito e do sujeito para o objeto” (KOSIK, 1976, p.37).

Ademais do papel desempenhado pelas contradições, o materialismo-dialético confere um papel fundamental à **história** no processo de transformação do fenômeno social. Assim, é sempre importante o pesquisador ter em mente que o fenômeno estudado no âmbito das ciências humanas além de social, é também historicamente determinado. Nesse sentido, Mandel (1985, p. 11) lembra que “a dialética do abstrato e do concreto é também uma dialética entre a história real e a reprodução intelectual desse processo histórico, e que essa dialética não deve se limitar exclusivamente ao nível da ‘produção teórica’”.

Um último ponto a ser aqui abordado diz respeito à distinção entre o método de investigação e o método de explicação no materialismo-dialético. Daí que aquilo que constitui o início da exposição, isto é, do desenvolvimento científico da problemática, ainda não é conhecido no início da investigação. Portanto, o início da investigação e o início da exposição são diferentes. “O início da investigação é casual, arbitrário, ao passo que o início da exposição é necessário” (KOSIK, 1976, p.38).

Assim, embora no método dialético, como se viu, o pesquisador parta do concreto para o abstrato e depois retorne ao concreto, a sua volta ao concreto não se dá exatamente sobre o mesmo ponto.

O ponto de partida do exame deve ser formalmente idêntico ao resultado. Este ponto de partida deve manter a identidade durante todo o curso do raciocínio visto que ele constitui a única garantia de que o pensamento não se perderá no caminho. Mas o sentido do exame está no fato de que no seu movimento em espiral ele chega a um resultado que não era conhecido no ponto de partida e que, portanto, dada a identidade formal do ponto de partida

e do resultado, o pensamento, ao concluir o seu movimento, chega a algo diverso – pelo seu conteúdo – daquilo que tinha partido. Da vital, caótica, imediata, representação do todo, o pensamento chega aos conceitos, às abstratas determinações conceituais, mediante cuja formação se opera o retorno ao ponto de partida; desta vez, porém, não mais como ao vivo mas incompreendido todo da percepção imediata, mas ao conceito do todo ricamente articulado e compreendido. O caminho entre a ‘caótica representação do todo’ e a ‘rica totalidade da multiplicidade das determinações e das relações’ coincide com a compreensão da realidade (KOSIK, 1976, p. 36).

A crítica feminista também aponta as limitações do empiricismo, rejeitando as ideias de que possa haver uma separação completa entre o pesquisador e seu objeto de pesquisa, de que a retirada do objeto de pesquisa de seu contexto seja o modo mais adequado de compreendê-lo ou de que a “realidade dos fatos” esteja objetivamente colocada independente do pesquisador (GERGEN, 1993). Todavia, para a crítica feminista destacar o caráter socialmente determinado do conhecimento, em geral, e do conhecimento científico, em particular, significa também chamar atenção para as implicações de um tipo particular de relação social no processo de produção do conhecimento: as relações sociais de sexo/gênero.

Nesse sentido, a crítica feminista procurará demonstrar que a ciência tradicional foi produzida com base nos valores e nas experiências de um grupo hegemônico (no caso, o homem-branco-ocidental-heterossexual) e que atende a um projeto de poder (GALVÃO, 2002). Em síntese: o conhecimento produzido pela ciência tradicional não pode ser considerado, absolutamente, nem objetivo nem universal nem neutro.

Assim, as reflexões epistemológicas produzidas pela crítica feminista assumem que somente identificando as formas por meio das quais as mulheres e outros grupos sociais são postos recorrentemente em desvantagem no processo de produção do conhecimento, poder-se-ia transformar a relação que se estabelece entre conhecimento, poder social e dominação (GALVÃO, 2002; GERGEN, 1993).

Um dos alvos principais desse ataque [feminista] é o edifício do conhecimento tradicional, considerado indiscutível – em grande medida visto pelas feministas como saturado de perspectivas e valores masculinos e frequentemente como um veículo que serve a esses interesses, sustentando a dominação masculina (GERGEN, 1993, p.48).

Mostrando, por exemplo, como a concepção empiricista de conhecimento é baseada em um dualismo (mente x corpo, razão x emoção, objetividade x subjetividade, etc) que não apenas identifica cada um dos polos a características socialmente atribuídas a homens e mulheres como confere às características tidas como masculinas (mente, razão, objetividade, etc) o valor de ciência, a crítica feminista age no sentido de

questionar não apenas o método científico tradicional, mas a adequação dele para produzir conhecimento (GERGEN, 1993).

A crítica feminista tanto trabalha para mostrar que o aporte das mulheres à construção da vida social, cultural e científica aparece silenciado e menosprezado no discurso lógico-científico tradicional como também, que uma pesquisa realizada unicamente em uma perspectiva masculina, que depois considera seus resultados universalmente válidos tanto para homens como para mulheres, distorce o conhecimento científico ao modo do etnocentrismo (YANNOULAS, 2003).

Para a crítica feminista, situar socialmente ou contextualizar o processo de produção do conhecimento implica determiná-lo não só social, espacial e temporalmente, mas também fisicamente (GERGEN, 1993). Quer dizer: o conhecimento científico é produzido por **pessoas concretas** cuja perspectiva é uma consequência daquilo que são (FARGANIS, 1997). Daí que, no processo de conhecimento, sujeito, objeto e o próprio conhecimento produzido nesta relação são situados. O conhecimento científico, então, reflete a perspectiva ou “posicionalidade” dos sujeitos cognoscentes, sendo gênero um dos fatores determinantes na sua constituição (SARDENBERG, 2002).

Distinguindo-se de uma posição essencialista, o argumento é duplo: primeiro, o pensamento é portador das características sociais do pensador e de como essas características são consideradas socialmente; segundo, as mulheres têm experiências sociais do mundo diferentes daquelas dos homens e vêem, portanto, esse mundo diferentemente. Em outras palavras, tanto o conteúdo como a forma do pensamento, ou das ideias e processos através dos quais essas ideias são geradas e compreendidas, são afetados por fatores sociais concretos, entre os quais se inclui o gênero. Eles devem ser considerados em conjunto e é nesse sentido que dizemos que a ciência é influenciada pelo gênero (FARGANIS, 1997, p.225).

Os dois conceitos trabalhados pela crítica feminista, o de **conhecedor situado** e o de **conhecimento situado**, colocam em xeque o método empiricista, uma vez que:

[...] [vão] de encontro à determinada noção de objetividade, em cujo bojo está: a dicotomia sujeito-objeto; a ausência de perspectiva, que advoga a possibilidade de um ponto de Arquimedes (uma visão de lugar nenhum); o desinteresse ou a distância emocional com relação àquilo que será conhecido; a neutralidade axiológica; a ideia de controle, através de experimentos e manipulações, do que vai ser conhecido; e de orientação externa, ou seja, as representações refletem aquilo que as coisas realmente são (GALVÃO, 2002).

Assim, a crítica feminista defende a substituição do reducionismo e da linearidade do empiricismo por visões que ressaltem o **holismo** e as **interdependências complexas** do objeto estudado (GERGEN, 1993).

Ademais, a crítica feminista sustenta a impossibilidade da produção de um conhecimento isento de valoração e subjetividade. Em decorrência disso, defende a substituição do **interesse** implícito pelo **explícito** (GERGEN, 1993; YANNOULAS, 2003).

Vê-se, portanto, que a crítica feminista questiona não apenas o método científico ou a validade do conhecimento produzido a partir dele (o que não é pouca coisa), mas também quem é “o sujeito” na relação que se estabelece no processo de conhecimento. Na perspectiva da crítica feminista, o conhecimento científico, como qualquer outra produção humana, não está descolado das influências interativas dos processos sociais e culturais existentes (BANDEIRA, 2008). Ao contrário, o conhecimento científico tradicional está impregnado de valores, concepções e procedimentos que atuam no sentido de fixar as relações de poder vigentes (BANDEIRA, 2008). Sendo assim, o sujeito no processo de conhecimento científico tradicional não é qualquer um, ele tem representado um determinado grupo social, os homens-brancos-ocidentais-heterossexuais, e isto levanta questionamentos sobre a objetividade, a neutralidade e também sobre a universalidade do conhecimento científico resultante.

Ao reivindicar a incorporação de novos sujeitos e objetos na ciência, a crítica feminista apresenta novas agendas de pesquisa, redefine procedimentos e formula novos conceitos (BANDEIRA, 2008). Com o conceito **relacional** de gênero, a crítica feminista quer mostrar que masculino e feminino não são atributos dados, mas definidos culturalmente e em uma relação social. Assim sendo, tais atributos não devem ser tomados como auto-evidentes, mas considerados em sua historicidade (BANDEIRA, 2008).

Na crítica feminista, o “(...) gênero é um dado crucial da investigação científica em função de duas perspectivas: como forma de classificação social a ser resgatada ou procurada no “real”; e como dado constitutivo da identidade do sujeito que investiga e produz saberes” (YANNOULAS, 2003, p. 272).

Para efeitos deste trabalho, interessa também perceber que o sistema de dominação/exploração/opressão de sexo/gênero acima discutido não estrutura apenas o processo social de produção de conhecimento, mas o conjunto das relações sociais. Assim, a crítica feminista reivindica não apenas uma mudança que inclua as mulheres e outros grupos sociais subjugados como pintores do quadro, mas também contesta o modo como elas e aqueles grupos tem aparecido na paisagem retratada pela ciência tradicional.

Para além das questões pontuadas pela crítica feminista à ciência tradicional, as pesquisas realizadas por acadêmicas feministas também se caracterizam pela **comparatividade, transversalidade, historicidade, politicidade e espacialidade** (YANNOULAS, 2003).

Por comparatividade queremos dizer que tais pesquisas se inserem na tradição comparativa – de Marx (1818-1883), Durkheim (1858-1917), Weber (1864-1920) e Spengler (1880-1936) – das Ciências Sociais e procuram destacar as diferenças, as semelhanças e as relações entre as formas de representação e as condições de existência de homens e mulheres, consideradas em seus aspectos diversos (mercado de trabalho, educação, família, etc) (YANNOULAS, 2003).

A comparação nas pesquisas produzidas no âmbito da crítica feminista é importante porque permite mostrar que as diferenças constatadas entre homens e mulheres tem que ser entendidas em seu contexto relacional, social, cultural, histórico e espacial (YANNOULAS, 2003).

Já a transversalidade é uma decorrência da complexidade das pesquisas que adotam o gênero como categoria, visto que denota a compressão das questões por elas enfocadas a partir de diversas disciplinas (YANNOULAS, 2003).

A historicidade das pesquisas realizadas por acadêmicas feministas parte do entendimento de que o gênero é social e culturalmente construído e, portanto, temporalmente e espacialmente mutável (YANNOULAS, 2003). Daí que, a “desnaturalização dos conceitos de feminilidade e de identidade feminina só é apreendida por meio do estudo histórico de sua construção, difusão e consolidação” (YANNOULAS, 2003, p.276).

Os estudos de gênero são também políticos, não só porque ocupar-se com as diferenças, a igualdade e as relações de gênero implica estudar as hierarquias e o poder como também porque toda e qualquer utopia – como é a efetiva igualdade entre homens e mulheres – é um projeto ético-político.

Uma última característica das pesquisas que partem da categoria de gênero é a espacialidade. Como explicam Abelém, Farrel e Yannoulas (YANNOULAS, 2003), nessas pesquisas, o espaço é considerado não apenas em seu sentido cartográfico, mas também como produção social. O espaço se constitui, então, não apenas em testemunho das tensões entre os diferentes componentes do social, entendendo as relações espaciais como manifestações das diversas relações sociais (de classe, sexo/gênero, raça/etnia,

etc) sobre os espaços geográficos, mas também como reprodutor das desigualdades estabelecidas a partir destas relações (YANNOULAS, 2003).

Para as acadêmicas feministas, a apropriação diferenciada do espaço público e privado por homens e mulheres e a apresentação da experiência masculina como sendo a experiência da totalidade da humanidade mostram como o espaço tem sido utilizado para perpetuar as desigualdades de sexo/gênero em nossas sociedades (YANNOULAS, 2003).

1.2 Principais Categorias e Conceitos

1.2.1 Relações Sociais de Sexo e Divisão Sexual do Trabalho

Como bem destaca Kergoat (HIRATA et al., 2009, p.67), “homens e mulheres não são uma coleção – ou duas coleções – de indivíduos biologicamente diferentes”. As condições em que vivem em nossas sociedades e o modo como se relacionam são, sobretudo, resultado do processo de sexuação do social.

Nesse processo, foram conformados dois grupos sociais não apenas diferentes entre si, mas também desiguais em termos de poder. Essa desigualdade é estabelecida pela relação de dominação/exploração¹⁴/opressão do homem sobre a mulher, estruturando aquilo que designamos como patriarcado (ÁLVARO, 2013; HIRATA et al., 2009).

O patriarcado, como explica Álvaro (2013), representa uma forma específica das relações sociais de sexo, em que estas assumem a característica de relações hierarquizadas entre seres vistos, socialmente, como desiguais. Tal estrutura de poder se configura tanto em bases materiais como simbólicas e invade todos os espaços da sociedade (ÁLVARO, 2013).

Em termos simbólicos, a repartição do social entre as categorias de sexo

[...] obedece a um sistema de valores, atributos e normas que fixam o que é considerado “feminino” e “masculino”. Assim, desde a infância, meninos e meninas recebem uma educação sexista, ou seja, aquela que não apenas diferencia os sexos, mas educa homens e mulheres de forma desigual. Para isso, o sistema patriarcal conta com algumas instituições na difusão de sua ideologia, das quais destacamos a família, a igreja e a escola. Meninas são educadas para lavar, cozinhar, passar, cuidar dos filhos e do marido e serem

¹⁴ Segundo Álvaro (2013), o patriarcado explora as mulheres ao se apropriar de seus corpos e utilizá-los, em termos produtivos, tanto como força de trabalho quanto como gerador de mão-de-obra abundante (os filhos), em benefício do patriarca da família. Com a industrialização, o papel de unidade de produção desempenhado pela família patriarcal não se perde completamente, uma vez que o trabalho doméstico, realizado pelas mulheres, permanece não-remunerado (ÁLVARO, 2013).

submissas, passivas e tímidas. Meninos são educados para serem fortes, valentes, decididos e provedores (ÁLVARO, 2013, p.139).

Kergoat (HIRATA et al., 2009) chama atenção para o fato da ideologia patriarcal ser caracterizada pelo “naturalismo”, relegando o gênero ao sexo biológico e reduzindo as práticas sociais a “papéis sociais” sexuados, interpretados como o destino natural da espécie. Nesse discurso, o comportamento de homens e mulheres aparece como sendo determinado por leis mecânicas naturais ou, eventualmente, místico-naturais e não por processos sociais, históricos e políticos (ÁLVARO, 2013).

A naturalização da relação de dominação/exploração/opressão de um sexo sobre outro leva não apenas a que mulheres e homens não percebam as relações sociais entre eles como sendo desiguais como as reproduzam, de forma alienada, cotidianamente (ÁLVARO, 2013).

Nesse sentido, Álvaro (2013) argumenta que a hegemonia das relações sociais de sexo, na sua forma patriarcal, permite que a dominação/exploração/opressão se efetive mesmo na ausência de homens, uma vez que as mulheres também incorporam a ideologia patriarcal e a reproduzem.

Isso não ocorre devido à concordância ou à conviência consciente das mulheres, mas devido ao patriarcado funcionar como um sistema regido pelo medo [da violência] e embebido de ideologia [da superioridade do homem frente à mulher e da naturalidade desta condição], concretizado em uma sociedade permeada de relações de alienação (ÁLVARO, 2013, p. 126).

Nesse contexto, o “feminino” é a forma encontrada pelo patriarcado para “docilizar” as pessoas marcadas como mulheres, dada a negatividade atribuída a elas no âmbito deste sistema. O “feminino” demarca, portanto, as fronteiras em que as mulheres, esses seres considerados inferiores, porém necessários, podem atuar sem confrontar a ordem estabelecida (TIBURI, 2018). Daí porque qualquer crítica ao “feminino” ou tentativa de ampliar ou ultrapassar seus limites suscitar violentas reações por parte do patriarcado (TIBURI, 2018).

Em termos materiais, Kergoat (HIRATA et al., 2009) explica que os dois grupos sociais envolvidos, o dos homens e o das mulheres, estão em tensão permanente em torno de uma questão: o trabalho e suas divisões. Assim, a divisão sexual do trabalho representa a “[...] forma de divisão do trabalho social decorrente das relações sociais de sexo [...]” (HIRATA et al., 2009, p.67).

Considerando, contudo, que as relações sociais entre os sexos não se dão em bases igualitárias, a divisão sexual do trabalho daí derivada estará estruturada por dois princípios organizadores: o da separação – em que determinadas atividades são

atribuídas a homens, e outras, a mulheres – e o da hierarquização – as atividades atribuídas aos homens tem valor superior às atividades destinadas às mulheres (HIRATA et al., 2009).

Tal organização está baseada na crença de que as diferenças observadas entre homens e mulheres os leva a ter aptidões e inclinações “naturalmente” diferentes para o exercício de determinadas atividades. Essa ideia acerca das “naturais” particularidades de homens e mulheres não diz respeito tão-somente à divisão sexual do trabalho, mas também estrutura espaços de características diferentes para a atuação social dos dois sexos. Desse modo, enquanto as mulheres são confinadas no espaço privado, que é o espaço da reprodução, da realização de atividades domésticas; os homens são destinados ao espaço público, que é o espaço produtivo, do exercício das atividades ligadas à exposição em público das obras realizadas e do agir político propriamente dito (ABREU; MEIRELLES, 2012; GHIRALDELLI, 2016).

Com o surgimento do capitalismo, a divisão sexual do trabalho, já identificada em sociedades antigas, não desaparece, mas é reconfigurada (HIRATA et al., 2009). A inserção das mulheres no espaço público varia de acordo com o incremento das forças produtivas e com o estágio de desenvolvimento do modo de produção capitalista (YANNOULAS, 2003). Em determinados períodos históricos, as mulheres estarão mais presentes no mercado de trabalho assalariado do que em outros; em certas épocas a presença delas será maior em algumas ocupações do que em outras (YANNOULAS, 2003). Isto significa que a divisão sexual do trabalho, no espaço produtivo, é plástica, variando em termos de espacialidade, temporalidade e contextualidade (YANNOULAS, 2003).

O que não se altera é a responsabilização exclusiva das mulheres pelas atividades realizadas em âmbito doméstico e a desvalorização das atividades desempenhadas por elas tanto na esfera reprodutiva quanto na esfera produtiva. Essas duas questões estão, intimamente, articuladas e agem em benefício do sistema de dominação/exploração/opressão do patriarcado-racismo-capitalismo – sistema resultante, segundo Saffiotti (1987), da fusão dos sistemas de dominação/exploração/opressão do patriarcado, do racismo e do capitalismo e que, juntos, conformam o poderoso sistema de opressão da maioria dos brasileiros.

Na esfera reprodutiva, a desvalorização do trabalho realizado pelas mulheres é tal que a atuação delas em âmbito doméstico é considerada como “inatividade econômica”, mesmo que seja imprescindível não apenas à reprodução da força de

trabalho em si, mas também à reprodução de toda a ordem social¹⁵ (KOVALESKI; CARVALHO, 2016).

Na esfera produtiva, a desvalorização das atividades desempenhadas pelas mulheres se baseia na ideia de que o seu papel primário é a reprodução (KOVALESKI; CARVALHO, 2016). Sob essa ótica, a atuação no espaço produtivo seria sempre temporária e/ou conjuntural, confinando as mulheres em empregos precários¹⁶ de baixa remuneração, de natureza repetitiva e fixando seu salário como um “suplemento” aos ganhos de outros membros da família (KOVALESKI; CARVALHO, 2016).

Vale ainda perceber que a mesma lógica que apresenta a atuação das mulheres na esfera produtiva como “ajuda” ao marido ou à família é a que veicula a atuação dos homens no espaço doméstico – assumindo responsabilidades quanto ao cuidado dos filhos e/ou da casa, que também são seus – como “ajuda” às mulheres (SAFFIOTTI, 1987).

Assim, a divisão sexual do trabalho, em bases patriarcais, não apenas permitirá que a mulher seja explorada duplamente pelo capitalismo na produção (direta e indiretamente) como também possibilitará a maior exploração do conjunto dos trabalhadores¹⁷ (SARDENBERG, 2015). De maneira direta na produção, o capital, baseando-se na noção de que a mulher é a parte dependente do casal, paga-lhe salários inferiores ao trabalho masculino, o que contribui para a desvalorização da força de trabalho como um todo; e, de maneira indireta na produção, o capital, beneficiando-se das atividades desempenhadas “de graça” pela mulher no âmbito doméstico para os membros da família, paga salários menores ao trabalhador, uma vez que o trabalho da

¹⁵ Vale enfatizar que o papel desempenhado pelas mulheres na reprodução da força de trabalho, não se restringe à dimensão física, ou seja, não diz respeito apenas à capacidade das mulheres em gerar novos indivíduos. Como principais responsáveis pela socialização das novas gerações, seja no âmbito da família, seja nas escolas, as mulheres cumprem um papel estratégico na reprodução simbólica da ordem social do patriarcado-racismo-capitalismo. Da mesma forma, quando falamos da reprodução de toda a ordem social, nos referimos à (re)produção tanto da estrutura quanto da superestrutura.

¹⁶ Bruschini e Lombardi (2000) caracterizam uma ocupação como precária a partir de seis aspectos: (1) extensão da jornada de trabalho; (2) rotatividade; (3) adequação das condições de trabalho; (4) nível de remuneração; (5) tipo de vínculo de trabalho e (6) garantia de proteção social.

¹⁷ Reconhecer, contudo, que o capitalismo se beneficia das relações sociais desiguais entre os sexos, conformadas no âmbito do patriarcado, para se reproduzir como sistema social não implica na adoção de uma visão funcionalista das desigualdades de sexo/gênero nas sociedades capitalistas. O que se busca aqui, em linha com a perspectiva teórica adotada, é – ao mostrar a relação interna existente entre os sistemas de subordinação/exploração/opressão do capitalismo e do patriarcado, entre trabalho reprodutivo e produtivo – deixar claro que “a manutenção do poder social capitalista [...] articula-se com as buscas por maneiras de regular a reprodução social no geral, e as capacidades biofísicas das mulheres de reproduzir a próxima geração, no particular” (FERGUSON, 2017, p.25). Como afirma Ferguson (2017), o trabalho é uma experiência concreta, corporificada e a forma como estes “corpos que trabalham” serão explorados no capitalismo e o acesso que terão aos produtos gerados a partir desta exploração são mediados pelas relações sociais (de sexo/gênero, raça/etnia, etc) construídas em cada sociedade.

mulher/mãe/esposa atende (pelo menos em parte) às necessidades de reposição física do trabalhador e, em última instância, à reprodução da mercadoria “força de trabalho” (SARDENBERG, 2015).

É nesse sentido que Saffiotti (1987; 2013) afirma que o capitalismo usa a força de trabalho feminina como mecanismo de gestão do conjunto da força de trabalho e destaca a importância daqueles (homens e mulheres) que lutam contra a ordem social estabelecida pelo capitalismo se conscientizarem que a “supremacia masculina” – ou antes, os privilégios assegurados aos “machos” pela ordem patriarcal – beneficia, principalmente, aqueles que detêm as maiores parcelas de poder econômico e político.

Todavia,

A sociedade não está dividida entre homens dominadores de um lado e mulheres subordinadas de outro. Há homens que dominam outros homens, mulheres que dominam outras mulheres e mulheres que dominam homens. Isto equivale a dizer que o patriarcado, sistema de relações sociais que garante a subordinação da mulher ao homem, não constitui o único princípio estruturador da sociedade brasileira (SAFFIOTTI, 1987, p.16).

Há, como dito antes, dois outros princípios estruturadores, a divisão em classes sociais e a divisão em raças/etnias¹⁸. E é por esse ângulo que se considera que a existência de uma ideologia, construída pela interpenetração¹⁹ do patriarcado e do racismo, que inferioriza socialmente as mulheres e os negros e indígenas, permitirá que se renove, continuamente, “[...] as crenças nas limitações impostas pelos caracteres naturais de certo contingente populacional [...]”, fazendo acreditar que tais grupos sociais não se beneficiam da ordem social competitiva como poderiam por suas próprias desvantagens (SAFFIOTTI, 2013, p.59). A vigência dessa ideologia permitirá tanto que atributos biológicos e físicos, tais como sexo e cor da pele – ressignificados do ponto de vista social – operem como válvula de escape das tensões geradas por um sistema de produção que é incapaz de absorver a todos os indivíduos em condições de igualdade

¹⁸ Nesse ponto é importante esclarecer que a noção de “raça” é parte de um processo social que teve por objetivo separar brancos de não-brancos e que, apoiando-se em uma ideologia racial, colocava os primeiros como superiores aos segundos (MARTINS, 2012). O desenvolvimento da ideologia racial serviu, assim, para legitimar o processo de racialização dos não-brancos e justificar o exercício da dominação e exploração imperialista dos brancos no século XIX (MARTINS, 2012). “A raça, como mecanismo ideológico legitimador da dominação e exploração dos povos não-europeus, no decorrer dos processos sócio-históricos específicos, tem o seu conteúdo – baseado nos atributos biológicos e físicos –, transformado em critério seletivo, passando a integrar a estrutura das relações sociais de produção capitalista” (MARTINS, 2012, p. 52).

¹⁹ A interpenetração constante das relações sociais é uma dimensão fundamental para que se possa apreender o movimento do real. Sob essa ótica, Kergoat (HIRATA et al., 2009) chama atenção para a “consustancialidade” das relações sociais.

como também, de pensar os mecanismos de discriminação assentados nestes atributos como autônomos ao sistema capitalista (SAFFIOTTI, 2013).

[...] a supremacia masculina perpassa todas as classes sociais, estando também presente no campo da discriminação racial. Ainda que a supremacia dos ricos e brancos torne mais complexa a percepção da dominação das mulheres pelos homens, **não se pode negar que a última colocada na “ordem das bicadas” é uma mulher.** Na sociedade brasileira, esta última posição é ocupada por mulheres negras e pobres (SAFFIOTTI, 1987, p. 16, grifos nossos).

Por fim, de tudo o que foi discutido neste item sobre as relações sociais de sexo e a divisão sexual do trabalho, duas questões tem implicações diretas sobre o nosso trabalho e por isso serão enfatizadas.

Primeiro, a noção de relações sociais de sexo se aplica à totalidade das práticas sociais, enquanto que a divisão sexual do trabalho é apenas um aspecto das relações sociais de sexo (HIRATA, 2002). Assim, refletir sobre as desigualdades na divisão sexual do trabalho entre homens e mulheres nas carreiras da gestão pública – com a intenção de contribuir para sua superação – significa reconhecer que as relações sociais de sexo também precisam ser alteradas. Sem a transformação das relações sociais de sexo qualquer modificação na divisão sexual do trabalho produzirá apenas mudanças na forma como tais desigualdades se manifestam e não a sua superação.

Segundo, as relações sociais de sexo são “consustanciais” e “coexistensivas” a outras relações sociais, isto é, são estabelecidas no “[...] entrecruzamento dinâmico e complexo do conjunto de relações sociais, cada uma imprimindo sua marca nas outras, ajustando-se às outras e construindo-se de maneira recíproca” (KERGOAT, 2010, p.100). Daí porque, na apreensão do fenômeno da divisão sexual do trabalho no âmbito dos cargos de nível superior das carreiras da gestão governamental chamar-se atenção não apenas para os entrecruzamentos e as interpenetrações percebidas entre as diversas relações sociais que conformam o “nó” no seio do grupo social formado pelos gestores públicos, mas também para as contradições surgidas a partir desse processo.

1.3 Estratégias e Técnicas

O objeto desta pesquisa é a divisão sexual do trabalho nos cargos de nível superior das carreiras da gestão governamental federal.

Sendo assim, a pesquisa procurou tanto compreender as razões pelas quais as mulheres eram tão poucas entre os servidores públicos integrantes dos cargos de nível superior destas carreiras quanto investigar de que maneira o sexo/gênero dos ocupantes

de tais cargos efetivos interferia em suas trajetórias profissionais, determinando, por exemplo, as possibilidades de ocupação de funções e cargos em comissão de maior nível hierárquico na administração pública federal direta (Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE e DAS de nível 4 e DAS de nível 5 e 6²⁰).

Partiu-se da hipótese ou da afirmação provisória de que o enfoque “gerencial” da reforma administrativa ocorrida na década de 1990 havia institucionalizado a experiência masculina como parâmetro de normalidade para o que deveria ser um bom profissional da gestão governamental federal e que isso teria impactado os processos de recrutamento e seleção das carreiras e também as “avaliações de desempenho profissional informais”²¹ que definiam a ocupação de funções e cargos de mais alto nível hierárquico (FCPE/DAS 4 e DAS 5 e 6).

Além dessa hipótese principal de trabalho, consideramos duas hipóteses secundárias para explicar as “escolhas” feitas pelas mulheres no momento de adentrar o serviço público federal, quais fossem: (1) O perfil profissional exigido para essas carreiras privilegiavam áreas do conhecimento em que as mulheres ainda eram minoria, tais como as Ciências Exatas e Engenharias (ABREU; HIRATA; LOMBARDI, 2016); e (2) As funções desempenhadas por essas carreiras, por não estarem diretamente identificadas como “trabalho feminino”, atraíam um número menor de mulheres para seus quadros.

Considerando, ainda, o tempo disponível para a realização de um trabalho de dissertação, optamos por centrar a investigação em dois cargos de nível superior das carreiras da gestão governamental federal, os cargos de APO e de EPPGG. A escolha por pesquisar APO e EPPGG e não, Analista de Finanças e Controle – AFC e Analista

²⁰ Como explicita a Lei nº 13.346, de 10 de outubro de 2016 [Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2016/Lei/L13346.htm. Acesso em 08 de ago. 2018], a diferença entre os cargos DAS e as FCPE está no provimento. Enquanto o cargo DAS pode ou não ser ocupado por detentor de cargo público efetivo; a FCPE é privativa aos servidores públicos efetivos. Em termos funcionais, cargos DAS e FCPE cumpririam as mesmas atribuições no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Tanto assim, que a Lei nº 13.346/2016 equipara as FCPE, “para todos os efeitos legais e regulamentares”, aos cargos em comissão do grupo DAS. Com isso em vista, considerou-se que o adequado, para fins de comparação com outros anos, era somar os 17.993 cargos DAS existentes em 2016 às 2.185 FCPE, de nível hierárquico equivalente, consignados no mesmo ano (BRASIL, 2018a).

²¹ Falamos em “avaliações de desempenho informais” para diferenciar dos processos de avaliação de desempenho formais, propostos pelo PDRAE (BRASIL, 1995), e que estão ligadas à progressão funcional (padrões e classes) nas carreiras. Nesse sentido, chamamos atenção para o fato de que a ocupação dos cargos de níveis hierárquicos mais altos obedece a outras lógicas que não o desempenho técnico satisfatório do servidor. O servidor pode, pela boa avaliação de desempenho formal, chegar ao último padrão e classe da carreira sem nunca ter ocupado um FCPE/DAS 4 ou DAS 5 e 6 durante sua vida profissional, embora a ocupação de cargos em comissão sirva como critério de avaliação funcional e possa acelerar a progressão do servidor na carreira.

de Comércio Exterior – ACE se justificava pelos dois primeiros serem, respectivamente, em 2016, os cargos com menor (26,7%) e maior (35,0%) participação percentual de mulheres entre os quatro cargos de nível superior integrantes das carreiras da gestão governamental federal (BRASIL, 2017a).

O estudo da divisão sexual do trabalho nos cargos de nível superior das carreiras da gestão governamental federal, que aqui se apresenta, adotou um enfoque quali-quantitativo, ou seja, baseou-se tanto em fonte bibliográfica e pesquisa de campo quanto em fonte estatística.

Na parte qualitativa, uma primeira etapa de realização da pesquisa envolveu o levantamento das fontes secundárias e primárias de dados. Como fontes secundárias, a pesquisa se utilizou de uma vasta bibliografia aportada pelos estudos em trabalho e gênero, nacional e internacional. Como fontes primárias, foram realizadas 14 entrevistas semi-estruturadas, com homens e mulheres APO e EPPGG que ocupavam ou que haviam ocupado até recentemente FCPE/DAS 4 e DAS 5 e 6 na administração pública federal direta. A participação dos entrevistados foi voluntária e a seleção deles foi feita com base na técnica conhecida como “bola neve” ou “amostragem em bola de neve”, isto é, utilizou-se de “cadeias de referências” ou de uma “rede de informantes” para construir uma amostra não-probabilística (BALDIN; MUNHOZ, 2011; DEWES, 2013).

A montagem das “cadeias referências” iniciou-se com a pesquisadora identificando – entre os atuais ocupantes de FCPE/DAS 4 e DAS 5 e 6 na administração pública federal direta – nomes de homens e mulheres APO e EPPGG que pudessem contribuir para a pesquisa. Os quatro servidores identificados (um homem e uma mulher APO e um homem e uma mulher EPPGG) receberam convites eletrônicos de participação na pesquisa, os quais enfatizavam três aspectos: (1) Os objetivos buscados pela pesquisa; (2) O caráter voluntário da participação e; (3) Os cuidados éticos que estavam sendo tomados a fim de garantir o anonimato dos participantes. Dos quatro servidores públicos federais inicialmente contatados, apenas um (um homem APO) não aceitou o convite feito.

A “cadeia de referência” gerada a partir de um homem APO foi difícil de ser constituída. Assim, enquanto as “cadeias de referências” montadas a partir da mulher APO e do homem e da mulher EPPGG – inicialmente selecionados pela pesquisadora – funcionaram relativamente bem, com pelo menos um dos três servidores indicados por cada um destes primeiros participantes aceitando o convite para colaborar com o

trabalho; a “cadeia de referência” configurada a partir de um homem APO só conseguiu se estabelecer na terceira tentativa feita pela pesquisadora.

A indicação de participantes para a pesquisa e a realização das entrevistas seguiu até que fosse alcançado o “ponto de saturação”, quer dizer, até que os novos entrevistados passassem a repetir as informações já obtidas em entrevistas anteriores, sem acrescentar informações relevantes à pesquisa (BALDIN; MUNHOZ, 2011).

A aplicação da técnica da “bola de neve” permitiu, assim, que 14 servidores públicos fossem entrevistados: três homens e três mulheres APO e quatro homens e quatro mulheres EPPGG. O quadro 1.1 a seguir especifica os cargos ocupados por cada um deles na administração pública federal direta.

Quadro 1.1 - Cargos Ocupados por Homens e Mulheres APO e EPPGG Entrevistados - Brasil, 2018	
Nome¹	Cargo
André	FCPE 101.4
Bernardo	DAS 101.5
Carlos	FCPE 102.4
Daniel	DAS 101.6
Eduardo	DAS 101.5
Flávio	DAS 101.4
Guilherme	DAS 102.4 ²
Alice	DAS 101.5
Beatriz	FCPE 102.4
Cíntia	DAS 101.5
Dora	DAS 101.4
Elena	FCPE 101.4
Fabiola	DAS 101.5
Gabriela	DAS 101.5

Fonte: Organização própria a partir das entrevistas realizadas com APO e EPPGG.

¹ Dado o compromisso ético assumido pela pesquisadora de garantir o sigilo e o anonimato dos participantes da pesquisa, foram atribuídos, aleatoriamente, de acordo com a sequência alfabética, nomes fictícios aos entrevistados.

² Cargo ocupado até 2013.

As entrevistas realizadas entre maio e agosto de 2018 em Brasília - DF, sempre fora do ambiente de trabalho dos participantes, em data, horário e local previamente definidos por eles, duraram em média 49 minutos.

Em atenção aos normativos sobre ética em pesquisa estabelecidos²², as entrevistas só foram conduzidas após a leitura e a assinatura, pelos participantes da

²² Fazemos menção, especialmente, à Resolução 466/2012, de 12 de dezembro de 2012 (Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/2013/res0466_12_12_2012.html> Acesso em 25 nov. 2018).

pesquisa, do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE e do Termo de Autorização para Utilização de Som de Voz para Fins da Pesquisa. Esses documentos, assim como o Roteiro de Entrevista utilizado, foram aprovados pelo Comitê de Ética em Pesquisa no dia 06 de março de 2018 e encontram-se como apêndices desta dissertação.

Concluída a fase de realização das entrevistas, a fase de análise foi iniciada. Para tanto, as entrevistas feitas com os 14 APO e EPPGG foram degravadas e organizadas em dois grandes grupos: entrevistas dadas por homens e entrevistas concedidas por mulheres. Cada um desses dois blocos foi analisado a partir de uma leitura horizontal e, depois, de uma leitura transversal (MINAYO, 2008).

No primeiro caso, a leitura atenta e interrogativa de cada entrevista, as anotações registradas quanto às primeiras impressões surgidas desta leitura e a busca de coerência interna das informações dadas no contexto de cada entrevista permitiram à pesquisadora apreender as estruturas de relevância dos entrevistados, as ideias centrais que tentaram transmitir e os momentos-chave e suas posturas sobre o tema em foco (MINAYO, 2008).

No segundo caso, o recorte das entrevistas em suas “estruturas de relevância” ou em seus “temas” permitiu à pesquisadora agrupar os dados levantados, buscando, daquilo que foi exposto, o que era mais relevante e representativo tanto dos APO e EPPGG como um todo, como dos grupos conformados por homens e mulheres no interior deste todo (MINAYO, 2008).

Com relação à parte quantitativa, foram particularmente importantes os dados relativos a pessoal civil ativo do Poder Executivo Federal disponibilizados pelo MP por meio do Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais – BEP e do Painel Estatístico de Pessoal – PEP e pelo Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União – CGU por meio do Portal da Transparência.

BEP, PEP e Portal da Transparência, no entanto, possuíam uma importante limitação: os dados disponibilizados não eram desagregados por raça/cor/etnia, o que impossibilitou uma análise mais aprofundada sobre como sexo/gênero e raça/etnia interagem para conformar as desigualdades estruturais verificadas no âmbito do serviço público federal.

CAPÍTULO 2 –MULHERES E TRABALHO

No capítulo anterior demarcamos dois traços da divisão sexual do trabalho aparentemente paradoxais: permanência e plasticidade. Argumentamos que apesar de as fronteiras entre o trabalho masculino e o trabalho feminino se deslocarem a depender do tempo-espço considerado na análise, a linha divisória que demarca as áreas de atuação de homens e mulheres continua existindo.

Neste capítulo buscamos “situar” a participação das mulheres no serviço público federal, em geral, e nos cargos de nível superior das carreiras da gestão pública federal, em particular, em um processo mais amplo de transformações do mundo do trabalho. Consideramos que o grande afluxo de mulheres à esfera produtiva – uma das principais transformações ocorridas no Brasil no século XX – deva ser compreendido como resultado de mudanças demográficas, culturais e tecnológicas, das lutas de mulheres e feministas²³ por melhores condições de vida e igualdade, mas também de mudanças no processo de produção capitalista (BRUSCHINI, 2000; HIRATA, 2002).

Assim, a primeira seção deste capítulo procurou contextualizar historicamente o atual processo de reestruturação produtiva capitalista, discutindo seus efeitos sobre o mundo do trabalho no Brasil; a segunda seção esteve dedicada a mostrar como essas alterações atuaram para perpetuar a subordinação e a exploração a que as mulheres encontravam-se submetidas, a despeito das conquistas realizadas por elas em termos de direitos; e a terceira seção a problematizar a permanência de um modo de provisão social do cuidado, baseado na família e no trabalho reprodutivo realizado pelas mulheres, quando quem supostamente sempre estaria no domicílio, garantindo tal provisão, não estava mais somente lá.

²³A literatura feminista diferencia os movimentos de mulheres dos movimentos feministas. Segundo Teles (1999), por “movimento de mulheres” devemos entender as ações organizadas de grupos de mulheres que reivindicam direitos ou melhores condições de vida e trabalho; enquanto por “movimento feminista” devemos compreender as ações de mulheres dispostas a combater a discriminação e a subalternidade a que estão submetidas, buscando criar meios para que as próprias mulheres sejam protagonistas de sua vida e história. Em outras palavras, para Teles (1999), à diferença do “movimento de mulheres”, o “movimento feminista” está preocupado com a transformação da situação da mulher e não apenas com a melhoria de suas condições de vida. Pinto (2003, p.44) também vai nesse mesmo sentido ao afirmar que os movimentos de mulheres dos anos de 1940 e 1950, no Brasil, que lutavam contra a carestia e reivindicavam a melhoria dos serviços públicos e da infraestrutura urbana e social dos bairros populares, “[...] não podem ser considerados feministas em sua formação ou mesmo em seus propósitos, na medida em que as mulheres neles envolvidas não lutavam pela mudança dos papéis a elas atribuídos pela sociedade”. Tem-se, então, que, a princípio, todo movimento feminista é um movimento de mulheres, mas nem todo movimento de mulheres possui, necessariamente, uma configuração feminista (ÁLVARO, 2013).

2.1 Mudanças e Permanências do Mercado de Trabalho Brasileiro

Como mencionamos na introdução do trabalho, a década de 1970 marca o início de uma crise estrutural do capitalismo global (POCHMANN, 2007). A tentativa de reestabelecer o padrão de acumulação em um período de lento crescimento econômico levará o capital a adotar diversas medidas com o objetivo de aumentar a competitividade e a produtividade das empresas e economias nacionais (POCHMANN, 2007; NOGUEIRA, 2004). É nesse contexto que uma nova divisão internacional do trabalho é estabelecida, que o comércio internacional é liberalizado, que os mercados financeiros e de trabalho são desregulamentados, que o papel do Estado é reformulado, que os processos de gestão da produção e do trabalho são modificados e que as estruturas ocupacionais são alteradas (POCHMANN, 2007).

O resultado desse amplo processo de reestruturação produtiva ou de “reconversão econômica” foi o aumento do desemprego estrutural e a precarização das condições e relações de trabalho (POCHMANN, 2007; ALVES, 2005; ANTUNES, 2005).

No Brasil, essas “tendências gerais” assumem significados mais dramáticos em função do padrão de desenvolvimento e da forma de inserção do País na economia internacional (POCHMANN, 2007). Diferentemente do que ocorreu nos países desenvolvidos, o volume e o ritmo de destruição de vagas de emprego no setor industrial brasileiro foi muito maior do que a capacidade de o setor de serviços criar postos de trabalho (POCHMANN, 2007). Assim, as taxas de desemprego aberto²⁴ aqui registradas foram maiores do que as verificadas naquele grupo de países (POCHMANN, 2007).

²⁴ Segundo Pochmann (2007, p.78), o desemprego aberto “[...] corresponde aos trabalhadores que procuram ativamente por uma ocupação, estando em condições de exercê-la imediatamente e sem desenvolver qualquer atividade laboral, indica o grau de concorrência no interior do mercado de trabalho em torno do acesso às vagas existentes”. O problema com o método de aferição da taxa de desemprego utilizado nas estatísticas oficiais é que ele tende, especialmente nos países não-desenvolvidos, a mascarar a formação de excedente de mão-de-obra, ou seja, daquela parcela da População Economicamente Ativa que supera as necessidades e exigências do processo de acumulação do capital e por isso não é empregada (POCHMANN, 2007). Nesse sentido, Pochmann (2007, p.78-79) ressalta que “[...] os trabalhadores que fazem ‘bicos’ para sobreviver e também procuram por trabalho, assim como aqueles que deixam de buscar uma colocação por força de um mercado de trabalho extremamente desfavorável (desemprego oculto por trabalho precário e pelo desalento)” não aparecem nas estatísticas oficiais como desempregados. Além disso, o processo de reestruturação produtiva recente e a conseqüente difusão de formas atípicas de contratação da força de trabalho contribuem para tornar o processo de identificação das situações de atividade e inatividade ainda mais complexas (POCHMANN, 2007).

Ademais, como o processo de desenvolvimento de uma “sociedade salarial²⁵” no Brasil, esteve calcado, desde os anos de 1930, no desenvolvimento da indústria nacional; a redução das vagas de emprego no setor industrial significou a diminuição da participação do emprego assalariado formal no total de ocupações geradas no período (POCHMANN, 2007). Daí que a participação do setor informal – que no Brasil sempre cumpriu um papel importante na ocupação da população – no total de empregos criados no período voltou a se ampliar (POCHMANN, 2007; OLIVEIRA, 2015).

A queda da participação do emprego industrial no total de ocupações geradas pela economia brasileira nos anos de 1990 não só preocupava porque “[...] o emprego assalariado formal representa o que de melhor o capitalismo brasileiro tem constituído para a sua classe trabalhadora, pois vem acompanhado de um conjunto de normas de proteção social e trabalhista [...]” (POCHMANN, 2007, p.98) mas também, porque ampliava a heterogeneidade²⁶ do mercado de trabalho brasileiro, levando a precariedade do emprego e do salário para o seu “polo moderno” (ALVES, 2005; OLIVEIRA, 2015).

A precariedade e a insegurança penetram no núcleo “integrado” da classe dos trabalhadores assalariados, atingindo os que ainda mantêm vínculo “formal” de emprego. Desenvolve-se, em maior amplitude, portanto, um mundo do trabalho no Brasil, mais diversificado, mais segmentado, polarizado, que tende a tornar ainda mais difícil a própria constituição da solidariedade de classe²⁷ (ALVES, 2005, p.247-248).

Assim, o processo de reestruturação produtiva, aprofundado nos anos de 1990, teve impacto não apenas sobre a **quantidade** de empregos gerados pela economia

²⁵ Segundo Castel (1998), a “sociedade salarial” é conformada a partir da generalização da condição de assalariamento nas sociedades capitalistas industriais. Na “sociedade salarial”, há um modo de gestão política que associa a propriedade privada e a propriedade social, o desenvolvimento econômico e a conquista dos direitos sociais, o mercado e o Estado, fazendo com que o salário deixe de ser a retribuição monetária pontual de uma tarefa e passe a assegurar direitos, dar acesso a subvenções extratrabalho (doenças, acidentes, aposentadoria) e permitir uma participação ampliada (ainda que subordinada) do trabalhador na vida social (CASTEL, 1998). Vale ressaltar, entretanto, que o modo de gestão política da “sociedade salarial” pressupunha a exclusão de determinados grupos sociais (mulheres, crianças, idosos, etc) da esfera produtiva e que, no caso das mulheres, tal exclusão determinou que os direitos e garantias assegurados nesse período estivessem dirigidos à regulamentação da cidadania dos homens trabalhadores (HIRATA et al., 2009; YANNOULAS; OLIVEIRA, 2016). No caso do Brasil, também os negros estiveram excluídos da “sociedade salarial” que se tentou desenvolver.

²⁶ Oliveira (2015) explica que a heterogeneidade do mercado de trabalho é um traço estrutural das economias capitalistas periféricas e que ela corresponde à “face ocupacional” da heterogeneidade existente na estrutura produtiva do país. “Em outras palavras, a uma estrutura produtiva heterogênea, expressão da coexistência de setores de produtividade bastante díspares, emblematicamente representada pela convivência dialética entre o ‘moderno’ e o ‘arcaico’, corresponde igualmente uma estrutura ocupacional heterogênea” (OLIVEIRA, 2015, p.28). Assim, é que, no Brasil, coexistem relações de trabalho assalariadas e não-assalariadas, relações de trabalho assalariadas formais e relações de trabalho assalariadas informais (OLIVEIRA, 2015).

²⁷ Alves (2005) e Oliveira (2015) chamam a atenção para o fato de que a maior heterogeneidade no “polo moderno” do mercado de trabalho brasileiro atuava para desarticular a resistência montada pela classe trabalhadora do País às investidas do capital nos sindicatos de base urbano-industrial da Região Sudeste.

brasileira, mas também sobre a **qualidade** dos postos de trabalho que passaram a ser criados no País (ALVES, 2005). A precarização do estatuto de trabalho já não estava restrita aos trabalhadores do setor informal, atingia também os trabalhadores do setor formal do mercado de trabalho e implicava a piora das condições de trabalho, a perda de direitos sociais, a redução dos salários, etc (ALVES, 2005; POCHMANN, 2007).

Nos primeiros quinze anos do segundo milênio, não obstante o processo de “reconversão econômica” ter sido continuado, seus impactos negativos sobre o mundo do trabalho brasileiro foram amainados (BRAGA, 2012; 2014; ANTUNES, 2018).

Desse modo, embora o setor industrial não tenha recuperado a participação que já tivera no total de ocupações geradas no País²⁸ e que o setor de serviços tenha continuado a ampliar sua participação neste “bolo”; a redução das taxas de desemprego aberto e o crescimento dos empregos assalariados formais, entre 2004 e 2014²⁹, atuaram restando o processo de precarização das condições e relações de trabalho (POCHMANN, 2007; OLIVEIRA, 2015).

Ademais, conquanto os postos de trabalho gerados nesse período continuaram a ser mal remunerados – com a maioria deles se situando na faixa de 1,5 salários mínimos por mês –, a adoção de uma política nacional de valorização do salário mínimo, a partir de 2007, se não foi capaz de fazer com que os rendimentos auferidos por grande parte dos trabalhadores brasileiros alcançassem o previsto pela Constituição Federal de 1988³⁰, atuou para reduzir a pressão exercida pela População em Idade Ativa sobre o mercado de trabalho; estimular o “consumo de massa” e conter a perda de participação do fator trabalho na renda nacional³¹ (ANTUNES, 2018; BRAGA, 2012; 2014; OLIVEIRA, 2015).

²⁸ De acordo com Pochmann (2007), nos anos de 1970, o Brasil chegou a possuir cerca de 20% do total de empregos sob a responsabilidade da indústria de transformação.

²⁹ A ampliação do emprego assalariado formal no Brasil, nesse período, seria resultado tanto do “prolongado *boom* internacional de *commodities*”, entre 2004 e 2008, quanto das políticas públicas macroeconômicas e sociais adotadas pelo Governo Federal, entre 2004 e 2015, na perspectiva do “social-desenvolvimentismo” (BALTAR, 2015; OLIVEIRA, 2015).

³⁰ Segundo o Art. 7º da Constituição Federal de 1988, o salário mínimo é um direito do trabalhador brasileiro e deve ser capaz de atender suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo. Para janeiro de 2014, o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE calculava que o salário mínimo necessário para atender ao preceito constitucional teria o valor de R\$ 2.748,22. Nesse mesmo período, o salário mínimo nominal em vigor no País era de R\$ 724,00. Para mais detalhes sobre salário mínimo nominal e salário mínimo necessário acessar <<https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>>.

³¹ Segundo Oliveira (2015), entre 2005 e 2013, o valor do rendimento médio mensal dos trabalhadores brasileiros registrou aumentos acima da inflação. Apesar disso, a participação do fator trabalho na renda nacional registrada em 2008 (55,8%) era menor do que aquela verificada em 1995 (57,7%).

A partir de 2015, no entanto, o quadro se altera: as taxas de desemprego aberto se elevaram e a precariedade das condições e relações de trabalho se acentuou. Entre 2015 e 2017, não somente os empregados com vínculos formais diminuíram sua participação no total de ocupados no País quanto ampliou-se a participação dos empregados sem carteira e dos trabalhadores por conta própria³² (IBGE, 2017; IBGE, 2018).

A ampliação da precarização das relações de trabalho no Brasil a partir da década de 1990, porém, não deve ser interpretada apenas a partir do “estreitamento do mercado de trabalho formal”, deve considerar também a redefinição do padrão de proteção do trabalhador levada a cabo desde então (BALTAR, 2015; POCHMANN, 2007). Nesse sentido, é válido mencionar as reformas da previdência realizadas em 1998 (Emenda Constitucional nº 20), 2003 (Emenda Constitucional nº 41) e 2015 (Lei nº 13.135), as quais, ao tempo que ampliaram as exigências para os trabalhadores do setor público e privado se aposentarem, diminuíram o rendimento a que teriam direito uma vez aposentados. Cabe, ainda, referir as alterações na legislação trabalhista do País que modificaram os critérios de acesso ao sistema de proteção social e institucionalizaram formas outrora consideradas “atípicas” de emprego. São exemplos delas, a Lei nº 13.134, de 16 de junho de 2015, “Lei do Seguro-Desemprego”, que alterando as regras de concessão do seguro-desemprego, seguro-defeso e abono salarial restringiu tanto o acesso quanto o valor dos benefícios pagos; a Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017, “Lei da Terceirização”, que modificando o entendimento dado pela Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, acerca do trabalho temporário acaba “[...] por estabelecer ‘contratos’ que dissimulam as relações entre capital e trabalho, apresentando-as como ‘contratação interempresarial’, entre empresa contratante e empresa contratada” (ANTUNES, 2018, p. 174); e a Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, “Lei da Reforma Trabalhista”, que estabelecendo a prevalência “do acordado sobre legislado” e criando a modalidade do “trabalho intermitente”, flexibilizou direitos trabalhistas.

³² O IBGE (2017) ressalta que, a despeito do número de trabalhadores empregados por conta própria que contribuem para a Previdência Social ter aumentado entre 2012 e 2016, o grau de proteção deles é menor do que a dos trabalhadores em empregos com carteira assinada. “Além dos direitos previdenciários (aposentadoria e licenças médicas, à maternidade ou por acidentes de trabalho), os empregados com carteira possuem outros direitos, como férias e décimo terceiro salário, que não são facultados aos demais trabalhadores que contribuem para a previdência social. Da mesma forma, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS também é recolhido apenas para os empregados com carteira de trabalho assinada” (IBGE, 2017, p.16).

2.2 Participação das Mulheres no Mercado de Trabalho Brasileiro

As mudanças na estrutura produtiva e no mercado de trabalho do País, comentadas na seção anterior, repercutiram de forma diferenciada entre homens e mulheres e foram responsáveis por algumas modificações na forma sexual/generificada com que a esfera produtiva se organiza.

Enquanto o “estreitamento do mercado de trabalho formal” e a precarização das condições e das relações de trabalho, no período aqui estudado, atuaram diminuindo a participação dos homens no mercado de trabalho, para as mulheres o efeito foi contrário (IPEA, 2015). O número de mulheres empregadas, mas principalmente procurando emprego, aumentou (IPEA, 2015).

Esse movimento de ampliação da participação das mulheres no mercado de trabalho deslocou as fronteiras da divisão sexual do trabalho que colocava o homem na “atividade econômica”, desempenhando o papel de provedor e chefe da família, e a mulher na “inatividade econômica”, cumprindo a função de cuidadora da família e da casa (BRUSCHINI, 2000).

No interior do mercado de trabalho, as fronteiras que determinavam a ocupação dos homens no “segmento formal” e nas “ocupações e profissões de prestígio” e das mulheres no “segmento informal” e nas “ocupações e profissões com pouco ou nenhum prestígio” também se deslocaram e as mulheres se tornaram mais presentes naqueles primeiros espaços (BRUSCHINI, 2000).

A despeito dessas mudanças, a avaliação que se fazia da massiva entrada de mulheres no mercado de trabalho em tempos de reestruturação produtiva era de que ela representava uma “meia vitória” para as mulheres em sua luta pela igualdade de direitos em relação aos homens (YANNOULAS, 2013). As razões para isso são estudadas nos próximos itens do capítulo. Neles fizemos tanto a discussão teórica de conceitos-chave da literatura sobre trabalho e gênero, a saber: segregação horizontal e vertical, feminização, flexibilização, precarização e bipolarização do emprego feminino; como apresentamos dados – desagregados por sexo e cor/raça – relativos ao comportamento do mercado de trabalho brasileiro na última década do século XX e os primeiros anos do século XXI.

2.2.1 Segregação Horizontal e Vertical

A divisão sexual do trabalho não promove apenas a segregação dos espaços produtivo e reprodutivo ou dos espaços público e privado entre homens e mulheres. No âmbito do espaço público, que é também o espaço produtivo, a divisão sexual do trabalho estabelece áreas e funções, no interior do mercado de trabalho, para a atuação dos dois sexos.

A segregação sexual das áreas de ocupação no mercado de trabalho é denominada segregação ou segmentação horizontal e fica demonstrada na desigual distribuição de homens e mulheres nos diferentes setores da atividade econômica e ramos profissionais (YANNOULAS, 2003). Nesse quadro, as ocupações possíveis às mulheres no espaço público urbano são aquelas vinculadas à reprodução social (YANNOULAS, 2013). Como, no entanto, as habilidades requeridas por tais ocupações, perversamente, são atribuídas à “natureza feminina” das mulheres e não a uma qualificação profissional, as “tradicional” áreas de emprego das mulheres são também, com frequência, aquelas que oferecem menor remuneração (YANNOULAS, 2003).

Já a segregação sexual das funções no mercado de trabalho é chamada de segregação ou segmentação vertical e aparece revelada na desigual ocupação de cargos de comando por homens e mulheres no interior das organizações. Também aqui a construção do “feminino” pelo patriarcado se manifesta. Assim, como naquele sistema de dominação/exploração/opressão a autoridade, literalmente, pertence ao homem, as mulheres são consideradas incapazes ou vistas como ilegítimas para exercer o poder de mando³³ (ÁLVARO, 2013). A situação, nesse caso, é tão absurda que mesmo nas áreas em que a presença de mulheres é muito maior do que a de homens, cabe a eles, via de regra, a ocupação dos espaços de controle e liderança (YANNOULAS, 2013).

A “dupla segmentação” que marca a participação das mulheres na esfera produtiva as impede de transitar livremente pelas organizações e pelo mercado de trabalho e foi muito estudada por economistas e sociólogos a partir da década de 1980 (YANNOULAS, 2013).

A existência e permanência de tais segregações pareciam, particularmente, “impertinentes” para designar os lugares das mulheres com alta formação no mercado

³³ Segundo Delphy (HIRATA et. al, 2009), o termo “patriarcado” corresponde à combinação das palavras gregas “pater” (pai) e “arkhe” (origem e comando). Desse modo, o sentido literal de patriarcado é a “autoridade do pai”.

de trabalho, dado que as mudanças demográficas, culturais e tecnológicas e no próprio desenvolvimento do sistema de produção capitalista, registradas ao longo do século XX, poderiam ter alterado o padrão de desigualdade entre homens e mulheres (CAPPELLIN, 2008). Como era possível em sociedades que difundiam o valor da igualdade de oportunidades entre as pessoas, “sem distinção de qualquer natureza”³⁴, que tais mulheres continuassem sendo excluídas de determinadas áreas e funções nas organizações e no mercado de trabalho apenas em virtude de seu sexo/gênero?

A busca de respostas para tal questionamento levou os pesquisadores a perceber que embora os mecanismos de “discriminação manifesta”, isto é, as regras e os códigos pensados para salvaguardar e proteger os espaços de poder dos homens, haviam deixando de existir na maior parte dos países capitalistas ocidentais; mecanismos de “discriminação encoberta” eram utilizados a fim de garantir a inserção subordinada das mulheres no espaço produtivo (YANNOULAS; VALLEJOS, 1998). Em outras palavras, a suplantação formal dos mecanismos de discriminação manifesta não foram suficientes para por fim ao processo de diferenciação a que as mulheres sempre estiveram sujeitas na esfera produtiva, apenas determinaram o “polimorfismo da discriminação” (YANNOULAS; VALLEJOS, 1998).

Como destacam Yannoulas e Vallejos (1998), as discriminações encobertas se apresentam de diversas maneiras. A institucionalização da experiência masculina como parâmetro de normalidade para o exercício da atividade profissional e a organização da carreira é uma delas; o efeito do “*old boys’ club*”, ou melhor, a forma amistosa de cooptação masculina para os cargos de maior poder, o de livre designação, que elimina sistematicamente as mulheres, sem que essa eliminação tenha que ser deliberada é outra delas (YANNOULAS; VALLEJOS, 1998).

A existência desses mecanismos de discriminação encoberta explica tanto como em círculos de alta qualificação profissional, onde os *curricula vitae* masculinos e femininos estão igualados, os homens seguem em vantagem em relação às mulheres quanto porque a discriminação contra as mulheres continua existindo mesmo no âmbito de “instituições meritocráticas”, como são, hoje, consideradas as organizações da administração pública brasileira (YANNOULAS; VALLEJOS, 1998).

³⁴ A Constituição Federal brasileira de 1988 estabelece, na parte que trata dos direitos e das garantias fundamentais, que “todos [os cidadãos] são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”. A Carta Constitucional está disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 04 abr. 2018.

O estudo das “barreiras invisíveis” colocadas à atuação e ao desenvolvimento profissional das mulheres motivou, ainda, o aparecimento de diversas metáforas na literatura especializada, as quais tentavam demonstrar de forma simples como funcionavam os mecanismos de exclusão das mulheres de determinadas áreas e funções no interior das organizações e do mercado de trabalho (YANNOULAS; VALLEJOS, 1998).

A metáfora do “teto de vidro” ou “*glass ceiling*”, aparece na literatura, especialmente a americana, para explicar as barreiras invisíveis e artificiais criadas pelas atitudes e preconceitos organizacionais que obstruíam a ascensão das mulheres às posições mais altas da hierarquia organizacional (BURIN, 2003; CAPPELLIN, 2008).

Já metáfora das “paredes de vidro”, procura mostrar a existência de filtros de exclusão e diferenciação de oportunidades entre homens e mulheres, sendo utilizada na interpretação das dificuldades colocadas às mulheres para assumirem cargos de alto escalão em áreas vistas com mais estratégicas no interior das organizações (CAPPELLIN, 2008).

A literatura apresenta ainda a metáfora do “Céu de Chumbo”, que procura demonstrar que as diferenças nas trajetórias profissionais de homens e mulheres resultam de “pequenas diferenças de partida”, no âmbito material e simbólico, que vão se acumulando ao longo dos anos; e a metáfora do “Labirinto”, que busca evidenciar os múltiplos obstáculos que se encontram, interagindo em diferentes momentos das trajetórias profissionais das mulheres (CAPPELLIN, 2008; EAGLY; CARLI, 2007).

Um aspecto a ser destacado da noção de “barreiras invisíveis” é que elas não existem apenas no mundo que rodeia as mulheres, mas são de tal forma internalizadas por elas que se constituem em obstáculos para si mesmas (YANNOULAS; VALLEJOS, 1998). Nesse sentido, a “autodiscriminação” constitui um terceiro tipo de mecanismo de exclusão das mulheres das áreas e funções na esfera produtiva destinados aos homens e decorre de uma espécie de vigilância interna que as mulheres aprendem para assegurarem-se de que estão dentro dos parâmetros delimitados pelas discriminações manifesta ou encoberta (YANNOULAS; VALLEJOS, 1998). Em outras palavras, a autodiscriminação é a interiorização por nós mulheres dos limites do “feminino” estabelecidos pela ordem patriarcal.

2.2.2 Feminização

Como afirmamos antes, as fronteiras estabelecidas no social para a atuação de homens e mulheres não são fixas, mas se modificam a partir da ocorrência de determinados “movimentos” (BRUSCHINI, 2000). Sendo assim, é preciso mais bem discutir o alcance e o sentido do fenômeno da “feminização”, sabendo que ele registra o deslocamento das fronteiras definidas não apenas pela divisão sexual do trabalho, mas pela segmentação horizontal e vertical do mercado de trabalho.

“Semanticamente, a palavra feminização é um substantivo que vem sendo utilizado para designar ato ou efeito de feminizar, dar feição feminina a algum aspecto da vida social” (YANNOULAS, 2013, p.47).

Nas análises a respeito das mudanças ocorridas nas últimas décadas do século XX no mundo do trabalho, a feminização foi analisada tanto a partir de uma abordagem quantitativa quanto qualitativa (YANNOULAS, 2011; 2013). A escolha de um ou de outro método de análise tinha implicações científicas e políticas porque moldava não só o entendimento acerca do fenômeno como orientava as escolhas políticas daí decorrentes (YANNOULAS, 2011).

A perspectiva quantitativa esteve preocupada em descrever e mensurar o fenômeno que Yannoulas (2013; 2011) denominou como “feminilização”, ou seja, a massiva entrada de mulheres no mercado de trabalho a partir da década de 1970. A maioria dos estudos que a empregaram viram na chegada das mulheres nos “antigos bastiões masculinos” um indicador empírico confiável do nível de igualdade atingido entre homens e mulheres no mercado de trabalho (YANNOULAS, 2011).

Já a perspectiva qualitativa esteve mais preocupada em compreender aquilo que o grande afluxo de mulheres ao mercado de trabalho implicou em termos de alteração no significado e valor social de determinada profissão ou ocupação, buscando as razões da entrada das mulheres naqueles espaços (YANNOULAS, 2011). Os estudos que a adotaram sublinhavam o caráter ambíguo e contraditório da penetração das mulheres em espaços masculinizados. Se, por um lado, a feminização havia possibilitado a incorporação das mulheres ao espaço público, ao emprego e à sua emancipação econômica; de outro lado, nem sempre havia levado à superação da condição de precariedade que caracteriza a participação das mulheres na esfera produtiva desde o advento do capitalismo (YANNOULAS, 2013; 2011; NOGUEIRA, 2004).

Além disso, tais estudos revelavam que, dada a permanência das assimetrias nas relações sociais de sexo e na divisão sexual do trabalho, a ampliação da participação das mulheres na esfera produtiva implicava sobrecarga de trabalho pela obrigação da dupla presença (YANNOULAS, 2013).

Ainda que a ampliação da participação das mulheres na esfera produtiva tenha representado um avanço nas lutas travadas em prol da igualdade entre homens e mulheres e que tal avanço tenha contribuído para tensionar a ordem estabelecida, os estudos feitos sob uma perspectiva qualitativa indicavam a possibilidade da feminização do mercado de trabalho também constituir uma nova estratégia de exploração da força de trabalho das mulheres (YANNOULAS, 2013; 2011; NOGUEIRA, 2004). Esse ponto será mais bem discutido no próximo item.

Para efeitos do nosso trabalho, interessa chamar a atenção para dois resultados produzidos pelas análises feitas por Saffiotti (2013) e Yannoulas (2011) a respeito da feminização de algumas profissões e ocupações no Brasil. Primeiro, o ingresso massivo das mulheres a determinados espaços do mercado de trabalho era resultado da confluência de diversos fatores, entre os quais destacamos: as necessidades colocadas pelo desenvolvimento das forças produtivas; o interesse do Estado e do patriarcado em articular o atendimento das necessidades dessas forças às suas próprias necessidades de manutenção; e a busca das mulheres por emancipação. Segundo, a feminização dos espaços do mercado de trabalho, na ordem social do patriarcado-racismo-capitalismo, assumiu uma conotação negativa, com a maior presença das mulheres nas profissões e ocupações marcando a diminuição das remunerações e a perda de prestígio do trabalho nelas realizado (SAFFIOTTI, 2013; YANNOULAS, 2011).

2.2.3 Flexibilização e Precarização

Vimos anteriormente que, a busca do capital por reaver as taxas de lucros da “era de ouro³⁵” o levará a adotar diversas medidas com o objetivo de aumentar a competitividade e a produtividade das empresas e economias nacionais e que, dentre tais medidas, estavam as mudanças na gestão da produção e na organização do trabalho (CASTELO, 2013; POCHMANN, 2007; NOGUEIRA, 2004). Nesse item discutimos as

³⁵ Corresponde aos anos de 1945 a 1975, período de elevado crescimento econômico e produtividade do trabalho (Castelo, 2013).

implicações para o mundo do trabalho de tais alterações e como elas se relacionam com o fenômeno da feminização.

O primeiro aspecto a se observar é que as estratégias competitivas e de geração de produtividade não resultaram na conformação de um modelo único de organização de trabalho, mas em distintos modelos que estavam presentes – nas mais diferentes combinações – em todos os países do mundo (POCHMANN, 2007). Dentre esses modelos, o “toyotismo” (também chamado de “ohnismo” ou “modelo japonês”) alcançou maior repercussão (ANTUNES, 2009).

Para Antunes (2009), os principais aspectos a diferenciar o *toyotismo* do padrão produtivo do *fordismo/taylorismo* eram: (1) a vinculação da produção à demanda, o que a torna variada e heterogênea; (2) a organização do trabalho e da produção de modo a melhor aproveitar o tempo de produção e a reduzir os estoques; (3) a conformação de um complexo produtivo horizontal, onde cada empresa se especializa em uma parte da produção; e (4) a apropriação do *savoir-faire* intelectual e cognitivo do trabalho.

Vale ainda observar que o *toyotismo*

[...] se estrutura *preservando* dentro das empresas matrizes um número reduzido de trabalhadores mais *qualificados, multifuncionais e envolvidos com o seu ideário*, bem como ampliando o conjunto flutuante e flexível de trabalhadores com o aumento das horas extras, da terceirização no interior e fora das empresas, da contratação de trabalhadores temporários etc., opções estas que são diferenciadas em função das condições do mercado em que se inserem. Quanto mais o trabalho se distancia das empresas principais, maior tende a ser sua precarização (ANTUNES, 2009, p.59, grifos do autor).

Nesse sentido, o termo “flexibilidade” – amplamente utilizado nesse contexto e muito associado ao *toyotismo* – era polissêmico.

[...] de início, referiu-se às mudanças na organização do trabalho e da produção (“a fábrica flexível”; em seguida, ao mercado de trabalho (flexibilidade do emprego); enfim, ao tempo de trabalho (trabalho de meio período, de tempo parcial, anualização do tempo de trabalho ou “banco de horas”, políticas de redução das horas trabalhadas) ” (HIRATA, 2007, p.91).

Ademais, considerando que as análises sobre o comportamento do mercado de trabalho mostravam que flexibilidade e precariedade andaram frequentemente juntas, o uso de um termo neutro ou mesmo de conotação positiva (adaptabilidade, maleabilidade, repartição mais adequada do trabalho, etc) agiu mascarando a degradação das condições de trabalho, de salários e de proteção social que acontecia (HIRATA, 2007).

Hirata (2007) mostrava também que a flexibilidade assumiu significados distintos para países do Sul e do Norte, bem como para homens e mulheres.

Se, para os países do Norte, as formas “particulares” ou “atípicas” de emprego (trabalho temporário, trabalho terceirizado e trabalho em tempo parcial) foram a forma encontrada para diminuir os custos com mão-de-obra; nos países do Sul, o crescimento do trabalho informal, o qual escapava à regulamentação legal das condições de trabalho e de emprego, foi a forma de flexibilização que prevaleceu (HIRATA, 2007). Se, entre os homens, a flexibilidade interna à fábrica (polivalência, rotação de tarefas, integração e trabalho em equipe) foi abundante. Entre as mulheres, a flexibilidade externa à fábrica (empregos precários, trabalho de tempo parcial, horários flexíveis, anualização do tempo de trabalho) foi o que preponderou (HIRATA, 2007).

Os efeitos sobre os direitos dos trabalhadores também foram diversos. Nesse sentido, Hirata (2007) mostrava que a flexibilidade do trabalho foi sexuada e que, embora a exploração do trabalho masculino na flexibilidade interna tenha aumentado, os homens continuaram ocupando o trabalho estável e com laços empregatícios formais, enquanto as mulheres foram empurradas para trabalhos menos estáveis e para a informalidade.

Vê-se, desse modo, que o aumento significativo do trabalho feminino ocorrido nos países capitalistas ocidentais nas últimas décadas foi absorvido pelo capital, preferencialmente, no universo do trabalho precarizado (ANTUNES, 2009; NOGUEIRA, 2004).

A análise do processo de reestruturação produtiva a partir de uma perspectiva de gênero deixava clara a relação de complementariedade existente entre os três fenômenos (feminização, flexibilização e precarização) que marcaram as mudanças observadas no mundo do trabalho nas últimas décadas do século XX, bem como auxiliava na compreensão do sentido de tais alterações (ANTUNES, 2009; HIRATA, 2007; NOGUEIRA, 2004). A partir de tal análise era possível perceber que as modificações realizadas no mundo do trabalho a partir da reestruturação produtiva, embora tenham alterado a correlação de forças entre capital e trabalho do período anterior, mantiveram a divisão sexual do trabalho e do emprego há muito existente (HIRATA, 2007).

O amplo recurso à flexibilidade do tempo de trabalho feminino é possível porque há uma legitimação social para o emprego das mulheres por durações mais curtas de trabalho: é em nome da **conciliação** entre a vida familiar e a vida profissional que tais empregos são oferecidos, e se pressupõe que essa conciliação é de responsabilidade exclusiva do sexo feminino. Há também outra legitimação social para o uso da flexibilidade do emprego e dos salários para as mulheres: a representação corriqueira do salário feminino como ‘**complementar**’ [...] (HIRATA, 2007, p.104, grifos nossos).

Longe de significar, portanto, a superação da divisão sexual do trabalho vigente na ordem do patriarcado-racismo-capitalismo, o recurso à força de trabalho feminina, no contexto da reestruturação produtiva, foi o que permitiu a implantação do novo padrão de acumulação capitalista (GAMA, 2012; HIRATA, 2007).

O incremento do contingente feminino da força de trabalho nesse período, um traço marcante das transformações em curso no interior da classe trabalhadora, ocorre como instrumento de gestão do conjunto da classe trabalhadora (GAMA, 2012; SAFFIOTTI, 2013). Aproveitando-se do funcionamento do sistema de dominação/exploração/opressão patriarcal, o capitalismo subordina a reprodução à produção, insere as mulheres de maneira subordinada no mundo do trabalho e se beneficia dessa condição social para aumentar a exploração da força de trabalho no seu conjunto (GAMA, 2012). No atual contexto de crise estrutural do capitalismo, reestruturação produtiva e avanço do ideário neoliberal e suas variantes³⁶, o “sobredesemprego feminino alimenta o desemprego masculino, a precarização do trabalho feminino se articula com as novas formas de produção que tendem à redução geral dos salários e à intensificação do trabalho em todos os setores” (GAMA, 2012, p. 45).

Simultaneamente a esse movimento de precarização generalizada do mercado de trabalho e em conformidade com a lógica capitalista de fomentar desigualdades no interior da classe trabalhadora a fim de facilitar a gestão do conjunto da força de trabalho, Hirata (2001/2002) chamava a atenção para a constituição de dois segmentos dos empregos masculino e feminino, um estabilizado e outro precarizado. É sobre o fenômeno da “bipolarização do emprego feminino” que discorreremos a seguir.

2.2.4 Bipolarização do Emprego Feminino

Historicamente, no Brasil, as “boas ocupações”, ou seja, aqueles empregos mais bem remunerados, relacionados a atividades de maior responsabilidade e prestígio social e protegidos pela legislação trabalhista, estiveram nas mãos dos homens. As “más ocupações”, isto é, aqueles empregos mal remunerados, relacionados a atividades de

³⁶ Para Castelo (2013), as diferenças entre neoliberalismo e social-liberalismo são menos substantivas do que se quer fazer crer. Do ponto de vista do autor (CASTELO, 2013), o social-liberalismo é uma variante ideológica do neoliberalismo que surgiu para recompor o bloco histórico neoliberal dos pequenos abalos sofridos pelo capitalismo durante a crise conjuntural dos anos de 1990.

menor responsabilidade e prestígio social e não-protegidos pela legislação trabalhista, encontraram-se nas mãos das mulheres.

A essa grande segmentação do mercado de trabalho, que situava homens e mulheres em polos opostos de emprego, articulavam-se as segmentações do espaço produtivo dadas pela divisão da sociedade em classes sociais e em raças/etnias.

Nas últimas décadas do século XX, no entanto, este padrão sexual/generificado de conformação do mercado de trabalho foi alterado e o número de mulheres no polo das “boas ocupações” aumentou substancialmente (BRUSCHINI; LOMBARDI, 2000). Os dados sobre emprego do período mostravam, assim, a conformação de dois polos de emprego feminino (HIRATA, 2009; 2016; BRUSCHINI; LOMBARDI, 2000). Um polo minoritário, formado por mulheres em ocupações antes só desempenhadas por homens, como a de médico, advogado, juiz, arquiteto, engenheiro, jornalista, professor universitário, pesquisador, publicitário, etc.; e um polo majoritário, formado por mulheres em ocupações “tradicionalmente” femininas, como a de empregada doméstica e diarista, auxiliar e técnica de enfermagem, professora de pré-escola e ensino fundamental, escriturária, secretária, caixa, vendedora, babá e cuidadora (HIRATA, 2009; 2016; BRUSCHINI; LOMBARDI, 2000).

Como já foi referido, a inserção da mulher de forma precária no mercado de trabalho não representava uma novidade, mas a continuação da maneira com que, historicamente, as mulheres, especialmente as mais pobres e as negras, integraram-se à esfera produtiva do País (BRUSCHINI; LOMBARDI, 2000). A novidade nesse “padrão de inserção” era o aumento do contingente de mulheres em trabalhos não-precários, em “profissões de nível superior de prestígio” e remuneração (BRUSCHINI; LOMBARDI, 2000, p. 68).

Contudo, é importante perceber que a entrada de mulheres em áreas e funções antes somente ocupadas por homens no mercado de trabalho, embora representasse uma importante ruptura no que se refere à feminização do mundo público e às relações das mulheres com o poder, não significou a superação das desigualdades entre homens e mulheres (YANNOULAS; VALLEJOS, 1998; LÉON, 2002).

O grupo de mulheres situadas no polo minoritário de emprego pode ser enquadrado sob o conceito de “*elite discriminada*”, na qual as mulheres “tem que que exercer sua posição como uma espécie de privilégio turvado, já que como elite feminina são uma *elite isolada* (“*outsiders on the inside*”) tanto da elite masculina como da massa feminina, e uma *elite dominada*, isto é, constrangida às pequenas porções de

poder que as oligarquias masculinas [...] graciosamente as entregam e não sem pressões pertinentes³⁷” (LÉON, 2002, p.51).

Ademais, vale lembrar que tanto às mulheres situadas no polo minoritário quanto àquelas localizadas no polo majoritário o sistema de dominação/exploração/opressão do patriarcado-racismo-capitalismo colocava a responsabilidade de “conciliar” as necessidades da vida familiar com as demandas advindas da vida profissional.

O conflito estabelecido na tentativa de, individualmente, articular dois espaços pensados em separado e com características próprias agravou-se no contexto da crise estrutural da década de 1970, da reestruturação produtiva e do avanço do neoliberalismo e de suas variantes. Isso porque, o aumento do desemprego, o achatamento dos salários e a retração do Estado na regulação das relações de trabalho e na oferta dos serviços públicos, ao mesmo tempo, que compeliavam as mulheres a entrarem no mercado de trabalho, colocavam sobre elas o peso das obrigações familiares (GAMA, 2012). As que podiam pagar, transferiam uma parte das tarefas reprodutivas, como os serviços de cuidado infantil, lavagem de roupas, alimentação, etc, que perfazem o setor de serviços na economia, da esfera doméstica para o mercado (GAMA, 2012). As que não podiam pagar, ou voltavam à “inatividade” da esfera doméstica ou ocupavam postos de trabalho (de tempo parcial ou cujas atividades se realizem em domicílio) a fim de “conciliar” as responsabilidades a elas colocadas na esfera produtiva e reprodutiva. Ocorre que os serviços realizados na esfera doméstica pelas “mulheres que podiam pagar” eram assumidos pelas “mulheres que não podiam pagar” e que também precisavam “ganhar dinheiro” e que este último grupo, no Brasil, era formado, majoritariamente, por mulheres negras (GAMA, 2012).

A “bipolarização do emprego feminino” apontada por Hirata (2009; 2016) e Bruschini e Lombardi (2000), nesse contexto, aparecia como causa e consequência da divisão entre as mulheres que podiam pagar para delegar os serviços da reprodução e aquelas que não podiam.

A relação de dependência e complementaridade que se formava entre os dois polos de emprego feminino, onde as mulheres do polo minoritário só conseguiam

³⁷ No original: “Tienen que ejercer su posición como una especie de privilegio enturbiado, ya que en tanto que élite femenina son una *élite aislada* (“*outsiders on the inside*”) tanto de la élite masculina como de la masa femenina, y una *élite dominada*, es decir, constreñida a las pequeñas porciones de poder que las oligarquías masculinas [...] graciosamente les entregan y no sin pertinaces presiones” (LÉON, 2002, p. 51).

avançar em suas carreiras porque podiam contar com os serviços prestados pelas mulheres do polo majoritário também deixava claro que o avanço das mulheres a melhores ocupações no mercado de trabalho não era, propriamente, consequência de uma maior igualdade nas relações sociais de sexo ou da superação do sistema de dominação/exploração/opressão do patriarcado-racismo-capitalismo (HIRATA, 2009;2016; BRUSCHINI; LOMBARDI, 2000). A maior igualdade entre homens e mulheres no desempenho de determinadas atividades na esfera produtiva agia, assim, reconfigurando as desigualdades estruturais da sociedade brasileira.

2.2.5 Mudanças e Permanências na Participação das Mulheres no Mercado de Trabalho Brasileiro

Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (IPEA, 2015), apresentados na tabela 2.1, mostravam que, entre 1995 e 2015³⁸, a taxa de participação das pessoas com 16 anos ou mais de idade no mercado de trabalho brasileiro caiu 3,3 pontos percentuais – p.p., embora a população residente no País nesta faixa etária tenha se ampliado no período. A análise por sexo e cor/raça desses números revelavam, ademais, que enquanto a participação dos homens diminuiu no período; o engajamento das mulheres na força de trabalho, especialmente das mulheres brancas³⁹, cresceu. Assim, embora a diferença nas taxas de participação dos dois sexos permanecesse grande (22,4 p.p.), houve uma redução de 8,5 p.p. desse hiato no período considerado.

³⁸ Como os dados disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE sobre o ano de 2016 utilizam outra metodologia de pesquisa, a PNAD Contínua, optamos por utilizar em nossa análise a série de dados da PNAD divulgadas no âmbito do projeto “Retrato das Desigualdade de Gênero e Raça”, resultado de uma parceria entre o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada – IPEA, a ONU Mulheres e a Secretaria de Política para as Mulheres – SPM. Avaliamos que a série de dados sistematizados no âmbito desse projeto, que se inicia em 1995 e termina em 2015, além de cobrir grande parte do período histórico por nós analisado, tinha a vantagem de apresentar as informações da Pesquisa desagregadas por sexo e cor/raça e organizadas em doze blocos temáticos. São eles: População; Chefia de Família; Educação; Saúde; Previdência e Assistência Social; Mercado de trabalho; Trabalho Doméstico Remunerado; Habitação e Saneamento; Acesso a Bens Duráveis e Exclusão Digital; Pobreza, Distribuição e Desigualdade de Renda; Uso do Tempo; e Vitimização. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/retrato/apresentacao.html>. Acesso em 11 abr. 2018.

³⁹ Aqui convém destacar que as mulheres dos estratos mais baixos da classe trabalhadora, em sua maioria negras, sempre atuaram na esfera produtiva (MARTINS, 2012; PINSKY; PEDRO, 2013). Como diz Nepomuceno (PINSKY; PEDRO, 2013, p. 383): “Às mulheres negras não coube experimentar o mesmo tipo de submissão vivido pelas mulheres brancas de elite até o início do século XIX. Tampouco seu espaço de atuação foi unicamente o privado, reservado às bem-nascidas, uma vez que, pobres e discriminadas, se viram forçadas a lançar mão de uma gama de estratégias para sobreviver e fazer frente aos desafios do cotidiano”.

Tabela 2.1 - Taxa de participação das pessoas de 16 anos ou mais de idade por sexo e segundo cor/raça – Brasil, 1995 e 2015

Cor/Raça	Total		Masculino		Feminino	
	1995	2015	1995	2015	1995	2015
Total	69,2	65,9	85,2	77,6	54,3	55,2
Branca	68,2	65,2	84,3	76,7	53,8	55,2
Negra	70,4	66,5	86,2	78,3	55,1	55,3

Fonte: IBGE/PNAD.

Organização própria a partir da planilha 6.1b2 elaborada por IPEA/DISOC.

** em 2004 a PNAD passa a contemplar a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

*** a população negra é composta por pretos e pardos.

**** a taxa de participação é o quociente entre a população economicamente ativa e a população total, na faixa etária determinada.

Mas dizer que as mulheres ampliaram sua participação no mercado de trabalho não implicava dizer que elas estavam empregadas. Os dados da PNAD (IPEA, 2015), sistematizados na planilha 2.2, indicavam que a taxa de desocupação das pessoas com 16 anos ou mais saiu de 5,8% em 1995 para 9,4% em 2015, sendo a variação da taxa de desocupação feminina 1,8 p.p. maior que a masculina. Em 2015, as mulheres correspondiam a mais da metade dos 9,7 milhões de desempregados com 16 anos ou mais no País (IPEA, 2015).

Tabela 2.2 - Taxa de desocupação das pessoas de 16 anos ou mais de idade por sexo e segundo cor/raça – Brasil, 1995 e 2015

Cor/Raça	Total		Masculino		Feminino	
	1995	2015	1995	2015	1995	2015
Total	5,8	9,4	5,0	7,8	7,0	11,6
Branca	5,4	8,1	4,6	6,8	6,4	9,6
Negra	6,4	10,6	5,4	8,5	7,9	13,3

Fonte: IBGE/PNAD.

Organização própria a partir da planilha 6.3b2 elaborada por IPEA/DISOC.

** em 2004 a PNAD passa a contemplar a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

*** a população negra é composta por pretos e pardos.

**** a taxa de desocupação é o quociente entre a população desocupada e a população economicamente ativa, na faixa etária determinada.

A análise que entrecruzava as informações quanto a sexo às de cor/raça denotava, além disso, que, em duas décadas, a variação das taxas de desocupação verificadas para as mulheres negras (5,4 p.p.) foi mais que o dobro da variação das taxas de desocupação registradas para os homens brancos (2,2 p.p.) (IPEA, 2015).

Os dados sobre a distribuição percentual da população de 16 anos ou mais de idade nos setores de atividade econômica informados na tabela 2.3 confirmavam o que

Feminino	Administração Pública	4,1	4,9	4,5	5,5	3,5	4,3
	Agrícola	20,9	9,5	17,8	7,0	25,2	11,9
	Comércio	13,0	17,5	14,4	17,8	11,0	17,2
	Indústria	9,1	10,8	10,2	12,2	7,6	9,4
	Construção Civil	0,4	0,7	0,4	0,7	0,4	0,7
	Serviços Auxiliares	3,8	8,0	5,0	7,4	2,2	8,6
	Serviços Sociais	17,2	33,7	18,9	32,4	14,8	35,0
	Outras Atividades	31,5	14,9	28,7	17,0	35,4	12,9
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE/PNAD.

Organização própria a partir da planilha 6.6a elaborada por IPEA/DISOC.

** em 2004 a PNAD passa a contemplar a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

*** a população negra é composta por pretos e pardos.

**** Serviços Auxiliares: alojamento, alimentação, transporte, comunicação e armazenagem.

***** Serviços Sociais: serviços sociais, domésticos, educação e saúde.

***** Outras Atividades: prestação de serviços (1995 a 2001), outras atividades, outros serviços coletivos, sociais e pessoais e atividades mal definidas.

Os dados a respeito da distribuição percentual da população ocupada de 16 anos ou mais por posição na ocupação, exibidos na tabela 2.4, apontavam um crescimento no número de funcionários públicos/militares e de empregados com carteira assinada no período de 9,6 p.p. e um decréscimo de 9,4 p.p. no número de empregados sem carteira, conta própria, empregados domésticos e outros (IPEA, 2015). Esses dados, todavia, não indicavam a reversão da tendência de precarização do mercado de trabalho brasileiro registrada na década de 1990. Se tivermos em mente o aumento no número de trabalhadores desocupados entre 1995 e 2015, conforme analisado anteriormente, perceberemos que a ampliação do nível de formalização do mercado de trabalho desses anos foi acompanhada por uma redução efetiva do número de trabalhadores em trabalhos formais.

Os dados da PNAD (IPEA, 2015) expostos na tabela 2.4 revelavam, ademais, uma segmentação do mundo do trabalho entre os diferentes grupos sociais conformados pelas relações sociais de classe, sexo/gênero e raça/etnia no Brasil. Assim, a proporção de homens em empregos com carteira de trabalho assinada era superior à de mulheres, a proporção de brancos como empregadores maior do que à de negros e a proporção de negras como empregada doméstica mais elevada do que à de brancas. Ainda com relação às estatísticas apresentadas vale observar a importância para as mulheres, principalmente as mulheres brancas, da posição de ocupação de funcionário público/militar (IPEA, 2015).

Tabela 2.4 - Distribuição percentual da população ocupada com 16 anos ou mais de idade por sexo e segundo cor/raça e posição na ocupação – Brasil, 1995 e 2015							
Sexo	Posição na Ocupação	Total		Branca		Negra	
		1995	2015	1995	2015	1995	2015
Total	Funcionário Público/Militar	7,1	7,7	7,9	8,8	6,1	6,8
	Empregado com Carteira Assinada	30,0	39,0	33,7	42,4	25,2	36,1
	Empregado sem Carteira Assinada	15,9	13,9	13,0	11,8	19,6	15,7
	Conta Própria	23,8	23,0	22,9	22,0	24,9	23,9
	Empregador	4,1	3,7	5,7	5,4	2,1	2,3
	Empregado Doméstico	7,3	6,6	5,8	5,1	9,2	8,0
	Outros	11,8	5,9	10,9	4,5	12,9	7,2
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Masculino	Funcionário Público/Militar	5,4	5,7	5,8	6,4	4,9	5,2
	Empregado com Carteira Assinada	34,1	41,3	37,9	43,6	29,4	39,4
	Empregado sem Carteira Assinada	19,9	15,9	15,5	12,8	25,4	18,4
	Conta Própria	28,1	27,2	27,1	26,3	29,2	28,0
	Empregador	5,6	4,7	7,7	7,0	2,9	2,9
	Empregado Doméstico	0,8	1,0	0,7	0,9	0,9	1,0
	Outros	6,1	4,2	5,3	3,1	7,2	5,0
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Feminino	Funcionário Público/Militar	9,7	10,5	11,0	11,8	7,8	9,1
	Empregado com Carteira Assinada	24,0	36,0	27,8	40,9	18,7	31,4
	Empregado sem Carteira Assinada	9,9	11,2	9,5	10,5	10,4	11,8
	Conta Própria	17,4	17,4	16,9	16,7	18,2	18,1
	Empregador	2,0	2,4	2,8	3,5	0,9	1,3
	Empregado Doméstico	16,8	14,3	13,0	10,3	22,1	18,0
	Outros	20,2	8,3	19,0	6,3	21,9	10,2
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE/PNAD.

Organização própria a partir da planilha 6.4a elaborada por IPEA/DISOC.

** em 2004 a PNAD passa a contemplar a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

*** a população negra é composta por pretos e pardos.

**** Outros: trabalhadores na produção para o próprio consumo, trabalhadores na construção para o próprio uso e trabalhadores não remunerados.

A análise da remuneração média conseguida nas diferentes posições de ocupação também era reveladora das desigualdades no mercado de trabalho brasileiro. Conforme mostra a tabela 2.5, entre 1995 e 2015, embora a variação percentual no rendimento médio das mulheres (R\$ 470,90) tenha sido superior ao dos homens (R\$ 189,70), as mulheres tiveram uma remuneração menor do que os homens em todas as posições de ocupações, incluindo a de funcionário público/militar, na qual a diferença registrada entre os sexos, no ano de 2015, foi de R\$ 1.016,30 (IPEA, 2015).

Tabela 2.5 - Rendimento médio mensal no trabalho principal da população ocupada de 16 anos ou mais de idade por sexo e segundo cor/raça e posição na ocupação – Brasil, 1995 e 2015

Cor/Raça	Posição na Ocupação	Total		Masculino		Feminino	
		1995	2015	1995	2015	1995	2015
Total	Total	1.397,2	1.686,8	1.724,1	1.913,8	912,8	1.383,7
	Funcionário Público / Militar	2.336,0	3.167,6	2.867,3	3.754,2	1.894,7	2.737,9
	Empregado/a com Carteira de Trabalho Assinada	1.721,7	1.795,9	1.901,8	1.944,4	1.340,2	1.567,4
	Empregado/a sem Carteira de Trabalho Assinada	832,5	1.163,8	862,9	1.196,3	741,5	1.101,7
	Conta Própria	1.376,4	1.479,4	1.547,4	1.627,0	967,9	1.171,5
	Empregador/a	5.415,6	5.122,6	5.616,9	5.420,7	4.569,5	4.324,9
	Trabalhador/a Doméstico/a	485,2	766,9	670,7	1.021,2	471,7	744,1
Branca	Total	1.809,6	2.176,2	2.262,6	2.509,7	1.164,0	1.765,0
	Funcionário Público / Militar	2.696,6	3.649,2	3.396,5	4.400,4	2.174,2	3.149,6
	Empregado/a com Carteira de Trabalho Assinada	2.031,8	2.135,7	2.287,1	2.369,0	1.533,4	1.827,8
	Empregado/a sem Carteira de Trabalho Assinada	1.100,4	1.469,9	1.172,0	1.572,8	933,8	1.315,0
	Conta Própria	1.787,3	1.930,7	2.012,3	2.120,6	1.269,7	1.560,9
	Empregador/a	5.868,8	5.783,9	6.147,8	6.192,2	4.767,0	4.757,4
	Trabalhador/a Doméstico/a	533,1	856,5	791,2	1.118,7	511,9	829,2
Negra	Total	864,1	1.266,8	1.052,6	1.434,1	570,3	1.027,5
	Funcionário Público / Militar	1.725,9	2.630,4	2.099,5	3.112,7	1.354,9	2.237,6
	Empregado/a com Carteira de Trabalho Assinada	1.187,3	1.453,8	1.283,6	1.566,5	951,0	1.250,2
	Empregado/a sem Carteira de Trabalho Assinada	602,2	967,3	628,4	986,4	501,8	924,4
	Conta Própria	884,6	1.123,1	1.004,5	1.252,7	584,7	837,5
	Empregador/a	3.867,9	3.777,9	3.898,0	3.930,9	3.707,5	3.310,5
	Trabalhador/a Doméstico/a	445,9	718,1	548,9	955,4	439,2	698,6

Fonte: IBGE/PNAD.

Organização própria a partir da planilha 10.1a2 elaborada por IPEA/DISOC.

** em 2004 a PNAD passa a contemplar a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

*** a população negra é composta por pretos e pardos.

**** rendimento do trabalho principal deflacionado com base no INPC, período de referência set./2015.

Deve se destacar também nos dados da tabela 2.5, o fato de, em qualquer posição de ocupação, a maior remuneração estar entre homens brancos e a menor remuneração se encontrar entre mulheres negras (IPEA, 2015). Assim, embora nas duas últimas décadas tenha havido uma diminuição na distância que separava a remuneração auferida por esses dois grupos sociais – especialmente em decorrência do aumento da renda média das mulheres negras – a remuneração média delas permanecia, em 2015, R\$ 1.482,20 menor do que a deles (IPEA, 2015).

Os dados da PNAD (IPEA, 2015) mostravam, ainda, que a diferença entre a escolaridade média da população brasileira e a escolaridade média das pessoas ocupadas com 16 anos ou mais se ampliou no período. Assim, se, em 1995, a média de anos de estudo da população em geral era 5,2 anos de estudo e a média de anos de estudo da população ocupada era de 5,8 anos de estudo; em, 2015, esses valores correspondiam a 7,5 e 9 anos de estudo, respectivamente (IPEA, 2015).

A intensificação da concorrência por postos de trabalho – consequência da geração de excedente de mão-de-obra pelo processo de “reconversão econômica” – poderia, em tese, ter favorecido as mulheres, dado que elas tinham, no período

observado, mais anos de estudo, em média, do que os homens (IPEA, 2015). Todavia, como vimos antes, entre 1995 e 2015, as mulheres continuaram sendo a maior parte dos desocupados.

Afirmar, no entanto, que a discriminação sofrida pelas mulheres no âmbito do mercado de trabalho não podia ser explicada em razão da baixa escolaridade delas não implicava dizer que a escolaridade não tivesse qualquer efeito sobre o emprego feminino. Os dados da PNAD (IPEA, 2015) revelavam que a escolaridade continuava sendo um fator mais decisivo para a ocupação de mulheres do que de homens no mercado de trabalho. Conforme aponta a tabela 2.6, enquanto a média de anos de estudo entre os homens de 16 anos ou mais ocupados era, em 1995, de 5,5 e, em 2015, de 8,5; entre as mulheres da mesma faixa etária aqueles números eram de 6,3 e 9,7, respectivamente.

Cor/Raça	Sexo	Total	
		1995	2015
Total	Total	5,8	9,0
	Masculino	5,5	8,5
	Feminino	6,3	9,7
Branca	Total	6,9	10,0
	Masculino	6,6	9,5
	Feminino	7,3	10,6
Negra	Total	4,5	8,1
	Masculino	4,2	7,6
	Feminino	5,0	8,9

Fonte: IBGE/PNAD.

Organização própria a partir da planilha 3.1c1 elaborada por IPEA/DISOC.

** em 2004 a PNAD passa a contemplar a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

*** a população negra é composta por pretos e pardos.

Vale observar na tabela 2.6 que, a despeito da diferença de R\$ 1.482,20 verificada, para o ano de 2015, na remuneração média dos homens brancos e das mulheres negras ocupados, a diferença na média de anos de estudo destes dois grupos não chegava a um ano (IPEA, 2015).

Por fim, é preciso considerar o impacto da divisão sexual do trabalho na inserção de homens e mulheres no mercado de trabalho. A tabela 2.7 evidenciava que, embora a jornada semanal do trabalho principal entre a população ocupada fosse maior para os homens do que para as mulheres (8,9 horas a mais em 2001 e 5,9 horas a mais em

2015), se fossem computadas as horas trabalhadas na esfera doméstica, a carga de trabalho das mulheres era bastante superior aos dos homens (8,8 horas a mais em 2001 e 7,5 a mais horas em 2015) (IPEA, 2015).

Tabela 2.7 - Jornada de trabalho semanal total da população ocupada com 16 anos de idade ou mais por sexo e segundo cor/raça – Brasil, 1995 e 2015						
Jornada média semanal na ocupação principal da população ocupada de 16 anos ou mais de idade por sexo e segundo cor/raça - Brasil, 2001 e 2015						
Cor/Raça	Total		Masculino		Feminino	
	2001	2015	2001	2015	2001	2015
Total	41,5	38,3	45,1	40,8	36,2	34,9
Branca	41,8	39,1	45,5	41,5	36,8	36,1
Negra	41,0	37,6	44,7	40,3	35,3	33,8
Jornada média total de trabalho ⁽¹⁾ da população ocupada de 16 anos ou mais de idade por sexo e segundo cor/raça - Brasil, 2001 e 2015						
Cor/Raça	Total		Masculino		Feminino	
	2001	2015	2001	2015	2001	2015
Total	53,0	49,3	49,4	46,1	58,2	53,6
Branca	53,2	49,8	49,8	46,6	58,0	53,7
Negra	52,7	48,9	48,9	45,6	58,6	53,6

Fonte: IBGE/PNAD.

Organização própria a partir das planilhas 11.4a1 e 11.5 elaboradas por IPEA/DISOC.

* em 2004 a PNAD passa a contemplar a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

** a população negra é composta por pretos e pardos.

(1). Equivale à soma da jornada despendida no trabalho principal e nos afazeres domésticos.

Vê-se pelos dados apresentados na tabela 2.7 que a atribuição permanente do trabalho doméstico às mulheres representava uma sobrecarga de trabalho para as mulheres ocupadas, não sendo possível, portanto, compreender a inserção de homens e mulheres na esfera produtiva sem investigar a divisão sexual do trabalho também existente na esfera reprodutiva (IPEA, 2015).

2.3 Participação das Mulheres no Mercado de Trabalho Brasileiro e Provisão Social do Cuidado

O cenário de mudanças e permanências delineado neste capítulo, em que as mulheres ampliavam sua participação no mercado de trabalho, mas continuavam sendo as principais responsáveis pelo cuidado dos membros da família colocava em discussão não só as medidas necessárias ao enfrentamento das desigualdades de sexo/gênero (e de classe e raça/etnia) no espaço produtivo, mas também o modo de provisão da proteção

social pelo Estado (GAMA, 2008; BLOSFIELD; MARTÍNEZ F., 2014; CAMPOS; TEIXEIRA, 2010).

De um ponto de vista feminista, a efetiva igualdade de sexo/gênero envolve a corresponsabilização do Estado e dos homens pelo cuidado. O desafio de se caminhar para isso, contudo, é enorme, já que o trabalho “invisível” realizado pelas mulheres no espaço privado/reprodutivo permite tanto a um quanto a outro desobrigar-se dos custos envolvidos com a reprodução da vida humana (MARCONDES, 2013).

Nos países da periferia do capitalismo, como o Brasil, a tendência de responsabilizar a família pela provisão da proteção social – também chamada por “familismo” – foi reforçada, no período histórico aqui considerado, pelo avanço da perspectiva (neo/social)liberal de Estado (CAMPOS; TEIXEIRA, 2010). Especialmente na década de 1990, a privatização dos serviços sociais significou a entrega ao mercado, ao “terceiro setor” e à família de encargos antes assumidos, ainda que de forma subsidiária, pelo Estado, tais como o cuidado com crianças, idosos e pessoas com deficiência (PEREIRA, 2008; CAMPOS; TEIXEIRA, 2010; GAMA, 2012; MARCONDES, 2013).

A ausência de políticas públicas de corresponsabilização do Estado pelo cuidado, em um momento em que as mulheres – também pela piora das condições econômicas e redução da oferta de bens e serviços públicos – eram impelidas a participarem do mercado de trabalho, impactou, especialmente, a vida das mais pobres e negras (BRUSCHINI, 2000; MARCONDES, 2013).

Nesse contexto, mesmo avanços importantes para as lutas travadas pelos movimentos sociais de mulheres e feministas desde os anos de 1970, como a inclusão das creches como parte do ciclo educacional – Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Diretrizes Básicas da Educação Nacional – LDB – foram obstaculizados pela não previsão de financiamento pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF (PINTO, 2003; TELES, 1999; MARCONDES, 2013).

Nos anos 2000, em que pese a continuidade do processo de reestruturação produtiva e (re)funcionalização do Estado, houve – até em decorrência dos compromissos assumidos com diversos movimentos sociais, entre eles os movimentos sociais de mulheres e feministas – a revalorização da atuação do Estado por meio de políticas sociais (MARCONDES, 2013; ÁLVARO, 2013). Nesse contexto, as licenças-maternidade e paternidade de servidores públicos federais e empregados de empresas

participantes do Programa Empresa Cidadã foram ampliadas⁴⁰ e a educação infantil, que incluía o atendimento de crianças de 0 a 5 anos de idade em creches e pré-escolas, não só passou a ter metas de expansão do atendimento no Plano Nacional de Educação – PNE como a contar com uma fonte de financiamento na esfera educacional (BLOSFIELD; MARTÍNEZ F., 2014; MARCONDES, 2013).

Mas, como chama a atenção Biroli (2018), a conquista de direitos pelas mulheres não se faz, necessariamente, na contramão de interesses dominantes. Desse modo, a chegada de um partido “progressista” à Presidência da República, em 2002, não mudou a natureza patriarcal-racista-capitalista com que o Estado brasileiro enfrentava a conciliação entre trabalho e família – que na atual ordem social aparece como sendo um “problema das mulheres”.

No caso das políticas de licença-família, elas continuaram centradas em demandas específicas, como a gestação e a maternidade, desconsiderando que as responsabilidades familiares se referem tanto a homens quanto a mulheres e que perpassam toda a vida laboral e familiar dos trabalhadores, não restrita, portanto, à fase reprodutiva (GAMA; ROCHA; ALCANTARA, 2017). Além disso, a manutenção de licenças-maternidade e paternidade e, não, de uma licença parental, bem como o fato da licença-maternidade ter uma duração bastante superior a da licença-paternidade reforçavam e institucionalizavam a divisão do trabalho entre homem provedor e mulher cuidadora (GAMA, 2008; BLOSFIELD; MARTÍNEZ F., 2014; GAMA; ROCHA; ALCANTARA, 2017). Por fim, o fato do direito a tais licenças se restringir aos trabalhadores (homens e mulheres) do mercado formal de trabalho ou aqueles que contribuíam para a Previdência Social, em um País em que mulheres e negros estavam, especialmente, ocupados no mercado informal de trabalho, aprofundavam as desigualdades de classe e raça/etnia dentro dos grupos sociais conformados por homens e mulheres (BLOSFIELD; MARTÍNEZ F., 2014; GAMA; ROCHA; ALCANTARA, 2017).

No tocante às políticas de regulamentação da jornada de trabalho, as jornadas flexíveis de trabalho seguiram sendo apresentadas como uma alternativa ao atendimento das necessidades individuais das mulheres em conciliar trabalho e família e não como

⁴⁰ O Decreto nº 6.690, de 11 de dezembro de 2008, assegurou às servidoras públicas federais uma licença-maternidade de 180 dias e o Decreto nº 8.737, de 3 de maio de 2016, garantiu aos servidores públicos federais uma licença-paternidade de 20 dias. A Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, permitiu que os empregados das empresas vinculadas ao Programa Empresa Cidadã também gozassem de licenças-maternidade e paternidade com a mesma duração das concedidas aos servidores públicos federais. As empresas recebiam incentivo fiscal do Governo Federal para participarem do Programa.

uma consequência da forma com que a provisão do cuidado está estruturada na ordem social atual ou como uma decorrência da reestruturação produtiva iniciada na década de 1970 (HIRATA, 2007; GHIRALDELLI, 2016; SORJ, 2004). Assim, os empregos de meio período, de tempo parcial ou os trabalhos realizados fora da fábrica/empresa/repartição e/ou no espaço doméstico fortaleciam as segmentações horizontal e vertical do mercado de trabalho ao invés de atenuá-las (HIRATA, 2007; GHIRALDELLI, 2016; SORJ, 2004).

No que diz respeito às políticas de oferta de serviços de cuidado, a insuficiente cobertura do serviço de creche, que não era capaz de atender a todas as crianças de 0 a 3 anos do País, e a jornada de atenção apenas parcial das pré-escolas, responsáveis por atender as crianças de 4 e 5 anos, permaneceram limitando as possibilidades das mulheres, notadamente aquelas dos estratos mais baixos de classe, de conseguir empregos melhores; e a baixa remuneração dos profissionais ocupados na educação infantil, seguiu avivando a conotação negativa das “profissões feminizadas” (GAMA, 2008; BLOSFIELD; MARTÍNEZ F., 2014; MARCONDES, 2013). Além disso, conforme sublinham Gama, Rocha e Alcântara (2017), o tratamento apenas incipiente conferido pelo Estado brasileiro na atenção aos idosos colocava em risco a permanência das mulheres no mercado de trabalho, dada a perspectiva de maior longevidade da população e tamanhos menores de família.

Finalmente, as tensões entre vida familiar e vida laboral prosseguiram sendo encaminhadas, predominantemente, pela contratação de trabalho doméstico. Daí que, embora a regulação da contratação privada de serviços de cuidados por parte das famílias tenha avançado, principalmente em decorrência da Emenda Constitucional – EC nº 72, de 2 de abril de 2013, e da Lei Complementar – LC nº 150, de 1º de junho de 2015, o trabalho doméstico continuou sendo uma das ocupações mais precárias do mercado de trabalho brasileiro, sendo realizado, fundamentalmente, por mulheres negras dos estratos mais baixos de classe (GAMA, 2008; BLOSFIELD; MARTÍNEZ F., 2014; MARCONDES, 2013). Desse modo, a contratação privada de serviços de cuidado – como já foi dito anteriormente – não só não enfrentava as desigualdades de sexo/gênero como acentuava as desigualdades de classe e raça/etnia entre as mulheres (GAMA, 2008; BLOSFIELD; MARTÍNEZ F., 2014; MARCONDES, 2013). Não sem razão, Marcondes (2013) afirmava que o cuidado, conquanto essencial para a sustentabilidade da vida humana, era uma atividade realizada pelos estigmatizados, marcados pelas desigualdades de gênero, raça e classe.

Para efeitos da pesquisa aqui realizada convém, ainda, mencionar que em um mercado de trabalho como o brasileiro em que quase metade das mulheres empregadas na iniciativa privada e que haviam usufruído da licença-maternidade nos anos de 2009 e 2012 tinha sido desligada da empresa apenas 12 meses após o início da licença, a ocupação no serviço público – dado o instituto da estabilidade – constituía uma das melhores alternativas de articulação entre trabalho produtivo e reprodutivo (MARCONDES, 2013; MACHADO; PINHO NETO, 2016).

CAPÍTULO 3 – MULHERES, ESTADO E SERVIÇO PÚBLICO

No capítulo anterior mostramos que o mercado de trabalho brasileiro se organizava a partir de uma divisão sexual do trabalho e que isto levava a que as mulheres não apenas estivessem mais presentes no setor informal do que no setor formal, mas que mesmo dentro deste último estivessem empregadas em ocupações de menor prestígio e remuneração. Também apontamos que a essa segmentação horizontal do mercado de trabalho se conjugava uma segunda segregação, a segmentação vertical, e que ela se manifestava na baixa proporção de mulheres ocupando cargos de comando no interior das organizações.

Ressaltamos, ainda, que o aumento no número de mulheres participando do mercado de trabalho e exercendo ocupações e funções antes reservadas aos homens, na última década do século XX e primeiros anos do século XXI, era resultado de movimentos contraditórios acontecidos no período. Em decorrência disso, modificaram-se as manifestações das desigualdades entre homens e mulheres no mercado de trabalho, mas as fronteiras que estabeleciam as áreas de atuação masculina e feminina na esfera produtiva permaneceram.

Neste capítulo, aprofundamos a investigação quanto às expressões da divisão sexual do trabalho em uma fração específica do mercado de trabalho brasileiro, aquela conformada pelo setor público, em particular, pela administração pública federal direta. Para tanto, a primeira seção do capítulo apresentou um panorama do emprego público⁴¹ no Brasil, a segunda seção discutiu a inserção das mulheres no serviço público federal entre 1995 e 2017 e a terceira seção discorreu sobre algumas das iniciativas de enfrentamento das desigualdades de sexo/gênero levadas a cabo nestes anos na administração pública federal.

⁴¹ Neste trabalho, considera-se emprego público de forma ampla. Isso significa que serão designados por empregados públicos as pessoas ocupadas no setor público federal, estadual e municipal, que abrange, além das entidades de administração direta, as fundações, as autarquias, as empresas públicas e as sociedades de economia mista (CARDOSO JR, 2011). Valem, contudo, duas ressalvas com relação ao conceito de emprego público. A primeira é quanto ao seu dimensionamento, visto que ele corresponde, em grande medida, a um arbitramento feito pelo pesquisador ou pela instituição de pesquisa quanto ao que seja setor público e/ou os vínculos de trabalho considerados como emprego público (CARDOSO JR, 2011). Por isso, no uso de dados secundários, o pesquisador deve estar atento ao que está ou não incluído no cálculo de emprego público. A segunda é que, do ponto de vista do Direito Administrativo brasileiro, o servidor estatutário não é um empregado, na medida em que seu vínculo com o Estado não é de natureza contratual (CARDOSO JR, 2011). “Ademais, de acordo com o sentido introduzido pela emenda da Reforma Administrativa do Estado – Emenda Constitucional (EC) nº 19, emprego público designa, a rigor, o vínculo celetista em oposição ao vínculo estatutário” (CARDOSO JR, 2011, p.182).

3.1 Emprego Público no Brasil

Os anos de 1990 interromperam a trajetória de meio século de expansão do Estado brasileiro e de, conseqüente, aumento do número de pessoas empregadas no setor público do País⁴² (CARDOSO JR, 2011; MATTOS, 2015). Assim, se entre 1930 e 1980, o processo de desenvolvimento do modo de produção capitalista no País requereu que o Estado se ampliasse, assumindo outras atividades além do controle da ordem pública (justiça e segurança pública), da arrecadação tributária e da emissão de moeda, do controle do comércio e das relações exteriores; na década de 1990, o entendimento era de que o setor público havia crescido demais e que isto impedia o Brasil de continuar se desenvolvendo (CARDOSO JR, 2011). Era preciso, então, “ajustar” o aparelho de Estado ao novo contexto histórico.

Na esfera federal, desde 1989, no Governo Collor, começaram as demissões de funcionários públicos não estáveis, a limitação de novas contratações, "estímulos" à aposentadoria, a terceirização de serviços, etc. No Governo FHC, a anúncio do Plano de Demissão Voluntária (PDV) e a continuidade das políticas restritivas, como o congelamento de vagas, deram continuidade ao processo. Mas é o Programa Nacional de Desestatização que, ao longo dos anos, vinha produzindo efeitos mais permanentes. Antes de privatizadas, geralmente as empresas adotam medidas visando à redução de pessoal. Até 1997, na esfera federal, 57 empresas foram privatizadas e transferidos 147.619 trabalhadores para o setor privado (PESSOA; MARTINS, 2003, p.254-255).

Na esfera estadual, o processo de ajuste ocorreu a partir de 1994-1995 e esteve relacionado aos acordos de negociação das dívidas estaduais e aos adiantamentos de recursos federais, incluindo a venda de bancos, estatais, participações acionárias e o compromisso de cortar gastos (PESSOA; MARTINS, 2003). Entre 1996-1998, 24 empresas e bancos estaduais foram privatizados e outras 13 empresas tiveram a participação acionária do Estado vendida (PESSOA; MARTINS, 2003). Somente no biênio 1994-1995, quase 100 mil servidores em 11 estados deixaram o serviço público como resultado da implantação de PDV (CARDOSO JR, 2011).

Nos anos 1990, as políticas de enxugamento e privatização de estatais, sobretudo federais e estaduais, levaram à redução de quase 500 mil empregados nos ramos de atividade em que essas empresas atuavam. E também foi reduzido ou estagnou o número de empregados nas ocupações-fim, da União, nas áreas de saúde e ensino: auxiliares do serviço médico,

⁴² É preciso mencionar que a despeito da expansão registrada pelo Estado brasileiro entre as décadas de 1930 e 1980, o peso do emprego público no Brasil é bastante modesto quando comparado com os países capitalistas desenvolvidos e mesmo – em muitos casos – em relação a países de grau de desenvolvimento semelhante ao brasileiro (CARDOSO JR, 2011). Nesse sentido, é válido lembrar que o chamado Estado Social, normalmente apontado como o responsável pela ampliação das funções e do quadro de pessoal do Estado moderno, nunca chegou a se implantar no País (CARDOSO JR, 2011).

guardas sanitários, médicos e docentes do ensino superior (CARDOSO JR, 2011, p.78).

A decisão tomada por governos de nível federal e estadual de reduzir o número de trabalhadores empregados no setor público em um momento – conforme visto no Capítulo 2 – em que o mercado de trabalho formal se “estreitava” atuou, assim, contribuindo para a geração do excedente de mão-de-obra que se buscava no âmbito do processo de reestruturação produtiva (PESSOA; MARTINS, 2003; POCHMANN, 2007).

O impacto da redução do contingente de trabalhadores empregados pelo Estado sobre o mercado de trabalho formal só não foi maior em virtude da ampliação do número de pessoas ocupadas nas administrações públicas municipais, no contexto particular do pós-Constituição Federal de 1988 (CARDOSO JR, 2011; PESSOA; MARTINS, 2003). Entre 1992 e 1999, os dados da PNAD⁴³ mostravam que apenas na esfera municipal – como resultado da criação de novos municípios e da descentralização dos serviços de saúde e educação – o emprego público cresceu de forma contínua: passando de 2.666 mil para 3.333 mil (PESSOA; MARTINS, 2003).

Em vista desse processo – crescimento do emprego público nos municípios e diminuição do número de trabalhadores empregados no setor público federal e estadual – houve uma alteração da participação de cada esfera administrativa no total de empregos públicos no País, com os estados deixando de serem os principais empregadores no âmbito da administração pública brasileira e os municípios assumindo este papel (CARDOSO JR, 2011; PESSOA; MARTINS, 2003). Em 1999, segundo dados da PNAD, os municípios brasileiros respondiam por 40,6% do emprego público do País, enquanto que os percentuais relativos à participação das esferas federal e estadual eram, respectivamente, de 18,1% e 39,6% (CARDOSO JR, 2011).

Além das mudanças comentadas com relação à participação dos entes nacionais no total de emprego público no País, houve alterações na participação dos ramos de atividade de atuação do Estado e para os quais, conseqüentemente, ofertava-se ocupações. Em sintonia com a perspectiva (neo/social-) liberal de (re)funcionalização do Estado brasileiro, houve, nos anos de 1990, uma diminuição da atuação do Estado no

⁴³ A PNAD contabiliza como empregado público as pessoas que, na semana de referência, no trabalho principal, esteja empregada no setor público federal, estadual e municipal, que abrange, além das entidades de administração direta, as fundações, as autarquias, as empresas públicas e as sociedades de economia mista (PESSOA, MARTINS, 2003).

setor produtivo e o fortalecimento da atuação nas “atividades típicas de Estado” (administração, segurança pública, defesa nacional, etc) (PESSOA; MARTINS, 2003).

No tocante à redução da atuação do Estado na esfera produtiva,

A indústria de transformação, outras atividades industriais (extração mineral e serviços industriais e de utilidade pública: água, esgoto, lixo, energia elétrica), transporte e comunicações e outras atividades (instituições de crédito, seguro e capitalização) tiveram decréscimo absoluto e relativo do emprego. Na década de 90, 498 mil pessoas deixaram esses ramos, um decréscimo relativo de 40%. Se, em 1992, eles representavam cerca de 17% do emprego público, em 1999, passaram a representar 9,5%. A queda do emprego nesses ramos deveu-se ao programa de privatizações no setor produtivo estatal (PESSOA; MARTINS, 2003, p. 257).

Já no que concerne ao fortalecimento das “atividades típicas de Estado”, os dados da PNAD de 1992 e 1999 apontavam um aumento em torno de 10% no número de empregos públicos (PESSOA; MARTINS, 2003). Em 1999, 40% do emprego público (ou 3.196 postos de trabalho) no País estava ligado ao setor da administração pública (PESSOA; MARTINS, 2003).

A comparação entre os dados da PNAD dos anos de 1992 e 1999 registrava, ainda, um aumento do emprego público no setor social, fazendo com que sua participação no total de empregos públicos saísse de cerca de 40%, em 1992, para aproximadamente 46%, em 1999 (PESSOA; MARTINS, 2003). Esse crescimento pode ser explicado, como já referido, pelo contexto pós-Constituição Federal de 1988, de estruturação e descentralização dos sistemas de serviços sociais (PESSOA; MARTINS, 2003).

A década de 1990 marcou também uma mudança nas condições e nas relações de trabalho no âmbito da administração pública, garantindo que a reestruturação que ocorria no mercado de trabalho do setor privado também alcançasse o setor público (PESSOA; MARTINS, 2003). Assim, como acontecia no setor privado, no setor público foram realizadas mudanças institucionais que permitiram ao Estado lançar mão de formas de contratação tipicamente precárias, como os contratos de tempo determinado ou com jornada de trabalho variável (CARDOSO JR, 2011). O resultado disso foi a expansão dos chamados “não estatutários sem carteira”, categoria que reúne funcionários terceirizados, estagiários, trabalhadores temporários, bolsistas, consultores, entre outros trabalhadores, que não têm vínculo estável com a administração pública (CARDOSO JR, 2011). Apenas entre 1992 e 1995, segundo a PNAD, a participação desse contingente de trabalhadores havia se ampliado de 4,26% para 6,09% no total de ocupações ofertadas pelo Estado brasileiro (CARDOSO JR, 2011).

Pessoa e Martins (2003) destacavam que os maiores aumentos entre os empregados públicos contratados temporariamente ou em caráter emergencial, na década de 1990, aconteceram nas esferas federal e municipal de governo. Na esfera federal, o número de empregados públicos com vínculos de trabalho precários mais que quadruplicou entre 1992 e 1999 e contrastou com a tendência à redução dos empregados públicos celetistas e estatutários (PESSOA; MARTINS, 2003). Na esfera municipal, essa categoria representava, no mesmo período, quase um quarto dos empregados públicos e seu crescimento explicava-se, em parte, pela implantação de programas de saúde municipal, como os Programas de Saúde da Família e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde – sinalizando que a ampliação dos serviços sociais determinada pela Constituição Federal de 1988 se dava em bases pouco estáveis (PESSOA; MARTINS, 2003).

Na primeira década dos anos 2000, o número absoluto de pessoas ocupadas no setor público aumentou, mas este crescimento apenas repôs o estoque relativo de empregos públicos que havia no início dos anos de 1990 (MATTOS, 2015). A comparação da evolução do número de empregos públicos ao de empregos privados formais entre 1995 e 2007, a partir dos dados da PNAD, indicava uma queda da proporção público/privado, revelando que o dinamismo da geração de postos de trabalho no setor público mal acompanhou o dinamismo de geração de postos de trabalho do setor privado formal no período (CARDOSO JR, 2011). Daí que, nos primeiros anos do século XXI, a geração de emprego formal no Brasil continuou a depender, fundamentalmente, do setor privado.

A ampliação do contingente de trabalhadores empregados no setor público do País nesses anos também não alterou o peso de cada uma das três esferas de governo na ocupação dos brasileiros. Nos anos 2000, a tendência de “municipalização” do emprego público no Brasil se consolidou, levando a que, em 2009, 5.426 mil dos 10.493 mil empregos públicos existentes no País estivessem neste nível de governo (CARDOSO JR, 2011). Contribuíram para essa situação tanto a ampliação dos empregos públicos nas áreas de saúde e educação, quanto nas áreas de segurança pública e assistência social (CARDOSO JR, 2011).

No plano federal, os concursos públicos realizados se direcionaram às “áreas prioritárias”, que incluíram, além do “núcleo estratégico” de governo e as agências reguladoras, a área de educação (CARDOSO JR, 2011).

Esses concursos tiveram como objetivo adicional substituir os chamados “terceirizados”, ou seja, os **contratados informais** de cooperativas e entidades privadas diversas, bem como os contratados mediante agências internacionais. Em vários momentos desde o final do governo FHC, o objetivo de substituir os terceirizados por concursados foi acertado com o MP e o Tribunal de Contas da União (TCU) mediante a assinatura de Termos de Ajuste de Conduta⁴⁴ (TACs) com a União (CARDOSO JR, 2011, p.420, grifos nossos).

Os dados divulgados em 2013 pelo TCU⁴⁵, todavia, revelavam que decorrido três anos do prazo estabelecido para que o MP substituísse os terceirizados irregulares na administração pública federal direta e indireta por concursados, somente nos Hospitais Universitários, cerca de 27.000 trabalhadores permaneciam empregados de forma irregular⁴⁶.

O uso do expediente da contratação de mão-de-obra de forma irregular, convém ressaltar, não esteve restrito à administração pública federal, sendo amplamente utilizado também pelas administrações estaduais e municipais, especialmente nas áreas de saúde e educação (CARDOSO JR, 2011). Assim, os primeiros anos do século XXI registraram não apenas o crescimento do número de estatutários na administração pública brasileira, mas também do contingente de “não-estatutários sem carteira”, alguns deles contratados irregularmente (CARDOSO JR, 2011).

Entre 2002 e 2007, o número de estatutários aumentou na esfera federal e, principalmente, na esfera municipal de governo, enquanto na esfera estadual o peso relativo dos estatutários manteve-se estável (CARDOSO JR, 2011). Já no que diz respeito aos vínculos precários de emprego, os dados da PNAD de 2002 e 2009

⁴⁴ Na verdade, o Relatório de Monitoramento do TCU do Acórdão 1520/2006 – Plenário TC-016.954/2009-5, de 2011, fala em Termo de Conciliação Judicial – TCJ.

⁴⁵ Ver Solicitação para Prorrogação de Prazo Fixado no item 9.1 do Acórdão 2.681/2011 - Plenário em <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=5583711>>. Acesso em 14 jun. 2018.

⁴⁶ O Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997 (Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2271.htm. Acesso em 14 jun. 2018), previa a contratação de atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações, consideradas atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e; vedava a terceirização de atividades inerentes às categorias funcionais previstas no plano de cargos da empresa; de atividade-meio com presença de relação de subordinação direta e pessoalidade; e de atividade-fim do órgão. Em 21 de setembro de 2018, o Decreto nº 2.271/1997 (Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2018/Decreto/D9507.htm>. Acesso em 21 dez. 2018) foi substituído pelo Decreto nº 9.507, o qual apenas vedava a contratação de serviços que envolvessem a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle; fossem considerados estratégicos para o órgão ou a entidade; estivessem relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; ou fossem inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade.

apontam para uma estabilização em torno de um quarto do emprego público municipal (CARDOSO JR, 2011). Isto quer dizer que dos 5.426 mil empregos públicos existentes a nível municipal em 2009, aproximadamente 1.356 mil tinham vínculos precários de trabalho com a administração pública.

Outro aspecto importante de aqui ser comentado quanto ao emprego público no Brasil no período estudado foi o aumento da escolaridade média dos trabalhadores (CARDOSO JR, 2011). A decisão de focar a atuação do Estado em “atividades-fins” levou a que o número de trabalhadores com escolaridade de nível fundamental e médio diminuísse, enquanto que o contingente de trabalhadores com escolaridade de nível superior se ampliasse (CARDOSO JR, 2011).

A esse respeito, contudo, valem três observações. Primeira, não é que a administração pública brasileira tenha passado a prescindir de trabalhadores com nível fundamental e médio para funcionar, mas que nesses anos, como parte do processo de (re)funcionalização do Estado, a demanda por força de trabalho com este nível de qualificação passou a ser atendida pela celebração de contratos de serviços terceirizados e não pela realização de concursos públicos para a contratação de pessoal (FREIRE; PALOTTI, 2015; CARDOSO JR, 2011). Segunda, dada a redução da oferta de empregos e dos salários e a mudança nas relações de trabalho no setor privado – tudo isso como parte do processo de reestruturação produtiva –, as vagas de emprego no setor público tornaram-se muito disputadas, tendo sido muitas delas preenchidas por pessoas com nível de escolaridade maior ao que era requerido para o exercício do cargo⁴⁷ (BRASIL, 2017a). Terceira, o aumento do número de servidores públicos federais com nível superior no período aqui considerado relaciona-se, diretamente, ao aumento das contratações de professores universitários, especialmente de 2003 em diante, como resultado da política de expansão da rede de ensino superior do País (BRASIL, 2017a; FREIRE; PALOTTI, 2015).

Se considerarmos, além disso, que, no Brasil, as classes sociais são racializadas⁴⁸ e que o acesso ao ensino superior é regulado por essas duas estruturas de desigualdade (classe e raça/etnia), então, não será difícil compreender que a decisão do Estado de

⁴⁷ No nível federal, por exemplo, em 2016, havia 305.042 cargos efetivos de nível superior na administração pública direta e indireta (exclusive BACEN e MPU) e 439.301 servidores públicos com este nível de escolaridade (BRASIL, 2017a).

⁴⁸ Embora representassem 54,0% do total da população brasileira em 2015, os negros correspondiam a 75,5% das pessoas com os 10% menores rendimentos (contra 23,4% de brancos) (IPEA, 2015). A situação não mudava quando a análise saía da base para o cume da pirâmide de rendimentos. Por esta perspectiva, os negros correspondiam a apenas 17,8% das pessoas no 1% com os maiores rendimentos, contra 79,7% de brancos (IBGE, 2016).

estabelecer vínculos diretos de emprego, prioritariamente, com trabalhadores de nível superior constrangeu ainda mais a participação de negros (maioria entre os trabalhadores dos estratos mais baixos de classe) na administração pública brasileira. Assim, se os negros representavam 39% dos trabalhadores que haviam ingressado no serviço público federal entre 1974 e 1983; eles perfaziam apenas 28% dos ocupados na administração pública federal com ingresso entre 1994 e 2003 (OSÓRIO, 2006).

Entre 2003 e 2017, esse quadro foi alterado tanto em razão da implementação da Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, “Lei de Cotas nas Universidades” quanto da Lei nº 12.1990, de 9 de junho de 2014, “Lei de Cotas nos Concursos Públicos”. Essa última reservava aos negros 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista controladas pela União.

Para Duarte (2016), o impacto da “Lei de Cotas nos Concursos Públicos” sobre as desigualdades de raça/etnia no serviço público federal, contudo, foram limitadas tanto pelo percentual baixo e fixo de 20% estabelecido para a reserva de vagas quanto pelo fato de muitos dos concursos públicos realizados oferecerem menos de três vagas – número a partir do qual a aplicação da Lei nº 12.1990/2014 se torna obrigatória. Em vista disso, “[...] após um ano de vigência da lei, em junho de 2015, no universo de 4.177 vagas ofertadas nos concursos públicos federais, apenas 638 acabaram sendo ocupadas por pessoas negras, isto é, apenas 15,3% das vagas reservadas” (DUARTE, 2016, p. 150).

3.1.2 Emprego Público em Nível Federal

A esfera federal como se viu na seção anterior foi uma das mais atingidas pelo processo de (re)funcionalização do Estado. Consideramos, contudo, ser necessária uma discussão mais aprofundada sobre a organização da administração pública federal direta e de sua força de trabalho a fim de compreender a posição ocupada pelas carreiras da gestão governamental no aparato estatal e, a partir daí, avaliar o significado da presença das mulheres nelas.

Nesse sentido, o primeiro aspecto a ser destacado é que a administração pública federal, embora responsável pela implementação de políticas públicas em nível nacional, representava a menor parcela do emprego público no País. De acordo com a

PNAD 2009, 1.565 mil pessoas, ou 14,91% das 10.493 mil ocupadas no setor público brasileiro, estavam empregadas nesse nível de governo (CARDOSO JR, 2011). O segundo é que, das pessoas ocupadas na administração pública federal, a maior parte estava no Poder Executivo e integrava o quadro de pessoal da administração pública federal indireta (BRASIL, 2017a). De acordo com o Boletim Estatístico de Pessoal – BEP nº 249 (BRASIL, 2017a), o Poder Executivo Federal possuía 1.089 mil servidores, o que correspondia a 88,7% do número total de servidores públicos federais ativos no ano de 2016, e 64,1% deles estavam ocupados na administração pública indireta⁴⁹.

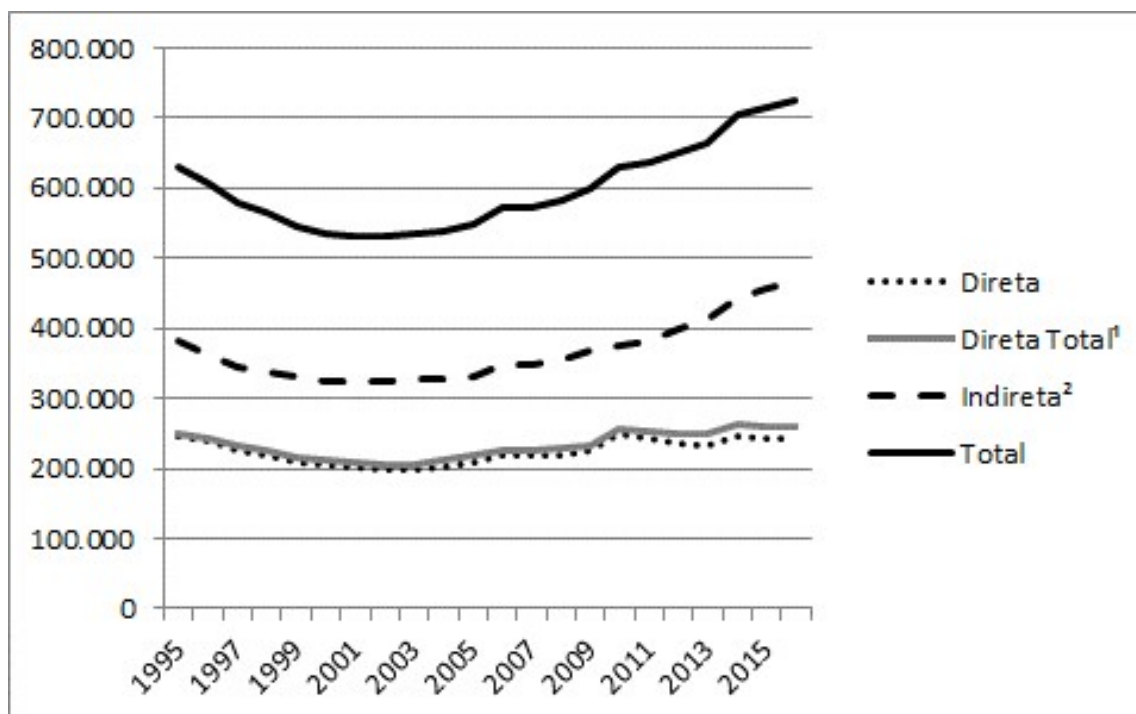
Como pode ser observado no gráfico 3.1, foi na administração pública federal indireta – parcela da administração pública destinada, desde a Reforma Administrativa de 1967 (Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967), à execução das políticas públicas⁵⁰ – que o processo de “ajuste” dos anos de 1990 se deu com maior força, bem como o processo de recomposição do quadro de servidores, a partir de 2003, esteve concentrado (CARDOSO JR, 2011; BRASIL, 2017a). A expansão da administração pública federal indireta dos anos 2000 esteve relacionada à expansão das universidades e institutos federais de ensino e à estruturação das agências reguladoras, criadas na década anterior (FREIRE; PALOTTI, 2015). Vale, ainda, perceber que a ampliação⁵¹ do número de servidores na administração pública federal direta, a partir de 2010, se deveu à ampliação do quadro de pessoal do Ministério Público da União – MPU (BRASIL, 2017a). Quando se retirava o MPU da conta, o contingente de servidores públicos do Poder Executivo federal em 2016 era menor do que aquele registrado para 1995 em 2.873 pessoas (BRASIL, 2017a).

⁴⁹ O Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais– BEP nº 249, de janeiro de 2017, é o último divulgado pelo MP. A partir de junho de 2017, os dados sobre pessoal passaram a ser disponibilizados por meio do Painel Estatístico de Pessoal - PEP (Disponível em: <http://painel.pep.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opensdoc.htm?document=PainelPEP.QVW&host=QV S%4017-0112-B-IAS06>. Acesso em 21 jun. 2018). No PEP, não consta, no entanto, a informação quanto ao número de servidores públicos federais nos três Poderes, razão pela qual se adota aqui o ano de 2016 para o fim da série estatística. Convém, ainda, esclarecer que o total de trabalhadores empregados na administração pública federal, aqui mencionado, corresponde à soma de pessoal ativo, civil e militar, da administração direta (incluindo o MPU) e administração indireta (autarquias, fundações, BACEN, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista), divulgado pelo BEP 249 (BRASIL, 2017a). O total de trabalhadores empregados no âmbito da administração pública federal contabilizado pelo BEP e pela PNAD diferem em função das diferentes metodologias adotadas pelos dois instrumentos.

⁵⁰ Carvalho (CARDOSO JR, 2011) explica que a Reforma Administrativa de 1967 distinguiu as funções de direção das de execução, ficando as primeiras a cargo da administração pública direta e as segundas, da administração pública indireta.

⁵¹ Até 2009, o contingente de servidores públicos federais era menor do que aquele registrado para o ano de 1995 (BRASIL, 2017a).

Gráfico 3.1 – Distribuição dos servidores públicos federais na estrutura administrativa 1995-2016



Fonte: Organização própria a partir das tabelas 2.1 e 2.2 do BEP nº 249 (BRASIL, 2017a).

¹ Corresponde à soma de Administração Direta e MPU.

² Corresponde à soma de autarquias, fundações, BACEN, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista.

Ainda com relação à distribuição dos servidores públicos no Poder Executivo federal, os dados apresentados na tabela 3.1 mostravam que apesar das mudanças na organização da administração pública federal entre 1997 e 2016 – com a extinção, criação e/ou fusão de órgãos – os Ministérios da Educação, Saúde e Previdência Social continuaram concentrando mais de 60% da força de trabalho (BRASIL, 2017a).

As carreiras com maior número de servidores, no ano de 2016, também estavam vinculadas aos órgãos mencionados (BRASIL, 2017a). Segundo o BEP nº 249 (BRASIL, 2017a), as carreiras de docente e de técnico-administrativo das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES eram integradas, respectivamente, por 139⁵² mil e 138 mil pessoas. Já a carreira da Previdência e Saúde do Trabalho era constituída por 64 mil pessoas (BRASIL, 2017a).

⁵² Neste número estavam incluídos 12.774 professores contratados temporariamente (BRASIL, 2017a).

Tabela 3.1 - Distribuição dos servidores públicos federais por órgão - 1997 e 2016 ¹

Órgão	1997² (A)	2016 (B)	(B - A)
Presidência da República	5.370	17.437	12.067
Advocacia-Geral da União ³	16		
Ministério da Agricultura, Pec. e do Abastecimento	11.703	10.620	-1.083
Ministério das Cidades		392	
Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações	4.571	8.654	4.083
Ministério das Comunicações 4	1.313		
Ministério da Cultura	2.844	3.536	692
Ministério da Defesa	35.362	19.435	-15.927
Ministério do Desenvolvimento Agrário	6.267	5.266	-1.001
Ministério do Desenv. Social e Combate à Fome		768	
Ministério do Desenv., Ind. e Comércio Exterior	2.411	3.190	779
Ministério da Educação	174.966	288.314	113.348
Ministério do Esporte	169	367	198
Ministério da Fazenda 5	26.207	31.857	5.650
Governo dos Ex-Territórios e Antigo Estado da Guanabara 6	25.247		
Ministério da Integração Nacional		2.571	
Ministério da Justiça	23.261	32.777	9.516
Ministério do Meio Ambiente	8.609	7.709	-900
Ministério de Minas e Energia	2.000	4.101	2.101
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	16.072	28.803	12.731
Ministério da Previdência Social	45.718	36.709	-9.009
Ministério das Relações Exteriores	3.099	3.321	222
Ministério da Saúde	123.159	102.314	-20.845
Ministério do Trabalho e Emprego	8.126	7.762	-364
Ministério dos Transportes	5.235	6.037	802
Ministérios do Turismo		416	
Total	531.725	622.356	90.631

Fonte: Organização própria a partir da tabela 2.4 do BEP nº 249 (BRASIL, 2017a).

¹ Inclui os servidores públicos civis da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações do Poder Executivo Federal (inclusive contratos temporários).

² Primeiro ano da série apresentada na tabela 2.4 do BEP nº 249 (BRASIL, 2017a).

³ Em 2016, os servidores públicos da AGU estavam incluídos na Presidência da República.

⁴ Em 2016, os servidores públicos do Ministério das Comunicações estavam incluídos no Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações.

⁵ Não inclui os servidores públicos do BACEN.

⁶ Em 2016, os servidores públicos do Governo dos Ex-Territórios e Antigo Estado da Guanabara estavam incluídos no MP.

Os dados relativos ao ingresso⁵³ de trabalhadores no serviço público federal por concurso público apresentados pelo BEP nº 249 (BRASIL, 2017a) mostravam que as

⁵³ Segundo o MP (BRASIL, 2017a), o quantitativo de ingressos no serviço público federal é um dado subestimado devido às características da base de dados do BEP. O MP trabalha com os dados mensais fechados no período de confecção do Boletim. O sistema, porém, continua sendo atualizado e, por vezes, são cadastradas novas pessoas depois da confecção da tabela na posição atual. Além disso, pessoas que já se encontravam no serviço público e que realizaram um novo concurso para uma carreira diferente não

carreiras de docente e técnico-administrativo do IFES foram, também, as que tiveram os maiores reforços entre 1995 e 2016. Juntas, tais carreiras responderam por 55,4% do total de novos empregados públicos (BRASIL, 2017a). A sistematização dos dados em dois períodos (1995 a 2002 e 2003 a 2016⁵⁴), conforme mostrado na tabela 3.2, indicava, contudo, que o reforço do quadro de servidores na área de educação ocorreu, fundamentalmente, a partir de 2003 (BRASIL, 2017a). Dos 193 mil trabalhadores empregados nas IFES entre 1995 e 2016, 180 mil foram contratados nos 13 anos finais da série (BRASIL, 2017a).

A análise quanto aos ingressos nos dois períodos revelava, ainda, que de 1995 a 2002, além da área de educação e dos cargos voltados ao exercício de atividades técnicas, técnico-administrativas e de suporte no âmbito da administração pública federal (Plano Geral de Cargos do Poder Executivo - PGPE), a oferta de emprego no setor público esteve direcionada ao “núcleo estratégico” e às “atividades exclusivas de Estado” (BRASIL, 2017a). A prioridade dada a esses dois setores era coerente com as orientações trazidas pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado – PDRAE de atuação “complementar” do Estado frente ao mercado (BRASIL, 1995). Entendendo, portanto, que o Estado devia deixar “de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de **promotor** e **regulador** desse desenvolvimento”, o Plano Diretor defendia o robustecimento das carreiras relacionadas à definição de leis e políticas públicas, assim como a áreas em que “o poder extroverso do Estado⁵⁵” era exercido (BRASIL, 1995, p. 12, grifos nossos).

No período seguinte (2003-2016), os dados da tabela 3.2 mostravam que as carreiras relacionadas a esses dois setores – tais como a da gestão governamental, auditoria, diplomacia, fiscalização e polícia federal – continuaram tendo seu quadro de pessoal reforçado, contudo, a ênfase na contratação de mão-de-obra esteve na área

são identificadas, pois a data de ingresso no serviço público, variável utilizada para a obtenção dos dados, mantém a mesma data do ingresso no primeiro cargo do serviço público.

⁵⁴ As análises de Cardoso Jr (2011) apontavam uma mudança na oferta de emprego público em nível federal a partir de 2003. Entre 1995 e 2002, período em que Fernando Henrique Cardoso foi Presidente, o número de empregados públicos se reduziu em função dos processos de descentralização e privatização, da redução de concursos públicos e da “corrida à aposentadoria” associada às fases de votação das reformas previdenciárias nos anos 1995 a 1998. Já entre 2003 e 2016, período em que Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff foram Presidentes, o número de empregados públicos se ampliou em função do processo de “recomposição” do quadro de pessoal da administração pública federal.

⁵⁵ Segundo o PDRAE (BRASIL, 1995), o poder extroverso é o poder que o Estado tem de constituir unilateralmente obrigações para terceiros, com extravasamento dos seus próprios limites. O poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar seriam manifestações desse poder (BRASIL, 1995).

social, grande parte dela incluída no setor de “serviços não-exclusivos” do Estado no PDRAE (BRASIL, 1995; BRASIL, 2017a). Nesse contexto de mudança, mas não de rompimento com o projeto de (re)funcionalização do Estado de 1995, as carreiras vinculadas às atividades da regulação – tais como as carreiras das agências reguladoras, da Agência Nacional de Águas – ANA e da Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC – tiveram um aporte de mais 7 mil servidores (BRASIL, 2017a).

Tabela 3.2 - Ingressos por concurso público ao serviço público federal* – 1995-2016			
Cargo / Carreira	1995-2002	2003-2016	Total
DOCENTE - (Carreira de Magistério)	13.595	88.656	102.251
TÉCNICOS-ADMINISTRATIVOS DAS IFES	0	91.464	91.464
PLANO GERAL DE CARGOS DO PODER EXECUTIVO	20.713	11.539	32.252
PREVIDÊNCIA, SAÚDE E TRABALHO - (Carreira)	0	16.723	16.723
AUDITORIA FEDERAL - (Carreira)	6.615	6.299	12.914
SEGURO SOCIAL - (Carreira)	0	12.862	12.862
DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL - (Carreira)	2.584	6.307	8.891
POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL - NS (Carreira)	1.615	6.384	7.999
CIÊNCIA & TECNOLOGIA - (Carreira)	1.979	5.847	7.826
AGÊNCIAS REGULADORAS ²	0	7.163	7.163
ÁREA JURÍDICA - (Carreira)	1.823	4.977	6.800
GRUPO DE GESTÃO - (Carreira)	1.718	2.654	4.372
FISCALIZAÇÃO	235	3.844	4.079
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, INSTITUTO CHICO MENDES E IBAMA - (Carreira)	0	3.305	3.305
PREVIDENCIÁRIA - (Carreira)	0	2.835	2.835
MINISTÉRIO DA FAZENDA - (Plano Especial de Cargos)	0	2.700	2.700
INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (Carreira)	0	2.517	2.517
DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL - (Plano Especial de Cargos)	0	2.500	2.500
FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ (Plano de Carreiras e Cargos)	0	2.072	2.072
DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES - (Carreira)	0	2.013	2.013
REFORMA E DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (Plano de Carreira e Cargos)	72	1.875	1.947
DIPLOMACIA - (Carreira)	372	1.519	1.891
MINISTÉRIO DA CULTURA - (Plano Especial de Cargos)	0	1.398	1.398
DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL - (Quadro de Pessoal)	0	1.070	1.070
INFRA-ESTRUTURA (Carreira)	0	849	849
POLÍTICAS SOCIAIS - (Carreira)	0	784	784
GRUPO DEFESA AÉREA E CONTROLE DO TRÁFEGO AÉREO	0	761	761
MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	0	618	618
TECNOLOGIA MILITAR - (Plano de Carreiras e Cargos)	0	581	581
ESTRUTURA REMUNERAT. ESPECIAL DE CARGOS ESPECÍFICOS ²	0	577	577
FUNDO NACIONAL DE DES. DA EDUCAÇÃO - (Carreira e Plano Especial de Cargos)	0	561	561
COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIO - (Plano de Carreiras e Cargos)	123	416	539
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL - (Carreira)	0	487	487
INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL - (Carreira)	0	433	433
INSTITUTO NACIONAL DE EST. E PESQ. EDUCACIONAIS - (Plano de Carreiras e Cargos)	0	399	399
INSTITUTO NACIONAL DE MET., QUAL. e TECNOLOGIA (Plano de Carreiras e Cargos)	0	388	388
SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS - (Plano Especial de Cargos)	0	376	376
HOSPITAL DAS FORÇAS ARMADAS	0	367	367
INSTITUTO EVANDRO CHAGAS E CENTRO NACIONAL DE PRIMATAS - (Carreira)	0	353	353
DEPARTAMENTO DE POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL - (Carreira)	0	337	337
INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - (Plano de Carreiras e Cargos)	99	169	268
SUPERINTENDÊNCIA DE SEGURO PRIVADOS - (Plano de Carreiras e Cargos)	70	179	249
AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (Carreira) ²	0	147	147
INSTITUTO BRASILEIRO DE TURISMO - (Plano Especial de Cargos)	0	92	92
SUPERINTENDÊNCIA NAC. DE PREV. COMPLEMENTAR - (Plano de Carreiras e Cargos)	0	77	77
AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA - (Carreira)	0	7	7
TRIBUNAL MARÍTIMO	0	4	4
MINISTÉRIO DAS MINAS E ENERGIA	0	2	2
Total	51.613	297.487	349.100

Fonte: Organização própria a partir da tabela 4.1 do BEP nº 249 (BRASIL, 2017a).

¹ A Agência Nacional de Águas – ANA não estava incluída no grupo das Agências Reguladoras.

A priorização conferida às carreiras vinculadas ao “núcleo estratégico” e às atividades exclusivas de Estado” durante os anos de 1995 e 2002 também pode ser percebida na política de reajuste salarial dos servidores públicos adotada no período. Segundo Carvalho (CARDOSO JR, 2011), a política de contenção dos gastos com o funcionalismo público nos anos de governo de Fernando Henrique Cardoso levou a que a concessão de aumentos salariais estivesse restrita a poucas carreiras do serviço público federal, dentre elas, as carreiras definidas como “típicas de Estado”.

A política de reajuste diferenciado entre as carreiras da administração pública federal, adotada entre 1995 e 2002, tinha dois objetivos. Primeiro, corrigir as distorções que o PDRAE identificava entre o mercado de trabalho do setor público e do setor privado. O diagnóstico do Plano Diretor era que “[...] enquanto os executivos e profissionais de nível superior recebem salários mais elevados no setor privado, os menos qualificados [...] têm remuneração substancialmente maior no setor público [...]” (BRASIL, 1995, p. 35). Segundo, atrair “[...] profissionais com boa formação e treinamento e recém-formados⁵⁶ que se demonstrem competentes” (BRASIL, 1995, p. 30) para os quadros do serviço público federal. A atração desses profissionais estabeleceria as condições necessárias para que o **Estado gerencial** se implantasse no País, ou seja, para que o Estado brasileiro, mantendo a política de “ajustamento fiscal duradouro” e realizando uma gestão eficiente dos recursos públicos, conseguisse cumprir com suas responsabilidades na área social⁵⁷ (BRASIL, 1995).

Nos anos seguintes, o esforço para conciliar a “recuperação da capacidade de atuação do Estado” com o cumprimento das metas definidas de superávit fiscal levou à

⁵⁶ A preferência manifestada, no PDRAE, por profissionais recém-formados decorre do diagnóstico de que “as pessoas que começam a servir ao Estado com idade relativamente avançada contribuem durante um intervalo reduzido para o sistema previdenciário do setor público” (BRASIL, 1995, p.33). Essa contribuição por um período relativamente curto, pagando ao servidor, uma vez aposentado, remuneração “[...] muito acima da recebida no setor privado, que não guarda correspondência com sua contribuição”, transformava os gastos com pessoal na União em “uma situação insustentável” do ponto de vista fiscal (BRASIL, 1995, p.32).

⁵⁷ O que se percebe tanto na argumentação apresentada no PDRAE (BRASIL, 1995) quanto em textos produzidos posteriormente por Bresser-Pereira (2000; 2017), Ministro de Estado responsável no Governo de Fernando Henrique Cardoso por orientar o processo de reforma do Estado, é a defesa quanto à possibilidade de se estabelecer um “Estado intermediário” no Brasil. Diferentemente do “Estado Mínimo”, configurado por Fernando Collor de Melo no início dos anos de 1990, o “Estado Social-Liberal”, encampado por Bresser-Pereira, manteria – ainda que de forma suplementar ao Mercado – a atuação na área social (BRASIL, 1995). Para Bresser-Pereira (2017), o Estado Social-Liberal conseguiria articular a “necessidade” de aumentar a eficiência ou diminuir os custos dos serviços prestados pelo Estado na área social – contemplada na proposta do Estado Mínimo ou “Estado Neo-Liberal” – com a ampliação dos direitos sociais assegurados pelo Estado Social desenhado na Constituição Federal de 1988. Behring (2008), contudo, faz severas críticas à concepção de “Estado intermediário”, mostrando que longe de preservar as conquistas alcançadas pelos trabalhadores na Carta Constitucional de 1988, esse desenho de Estado as atacava, fazendo regredir os direitos sociais no País.

continuidade da política de reajuste salarial diferenciado. Assim, embora quase todas as carreiras do serviço público tenham tido suas remunerações reajustadas a partir de 2003, os aumentos salariais concedidos variaram em função da prioridade conferida pelo governo ao exercício de certas atividades no âmbito da administração pública federal (CARDOSO JR, 2011). Nessa lógica, as carreiras relacionadas às funções de defesa jurídica e tributária do Estado, ao exercício do poder de polícia e à gestão das políticas públicas continuaram oferecendo os vencimentos mais elevados no âmbito da administração pública federal e os cargos relacionados às atividades de inspeção e regulação tiveram reajustes expressivos (CARDOSO JR, 2011). A política salarial adotada nesse período, portanto, longe de reduzir a histórica desigualdade de remunerações entre as carreiras do serviço público federal, atuou no sentido de ampliar o leque salarial no Poder Executivo federal (CARDOSO JR, 2011).

Vale ainda observar que a política de diferenciação salarial entre as carreiras da administração pública federal, entre 2003 e 2017, não esteve restrita apenas à concessão de reajustes variados, mas também se manifestou (e foi resultado desta manifestação) na criação de dois tipos básicos de remuneração: uma na qual o vencimento é composto por apenas um valor fixo (subsídio) e outra composta por uma parcela fixa e outras parcelas variáveis (GOMES; SILVA; SÓRIA, 2012).

Fazem jus ao primeiro tipo de remuneração algumas carreiras que foram especificadas na Lei n. 10 910/2004 e que são denominadas “**típicas de Estado**” (entre as quais: carreira de auditoria da Receita Federal, carreira de auditoria fiscal do trabalho, carreira de especialista do Banco Central, carreira de diplomata, **carreiras de gestão governamental**, carreira e cargos do IPEA e carreira de policial federal). Para os servidores que percebem subsídios há paridade entre ativos e aposentados⁵⁸. Para as demais carreiras a remuneração é composta por: vencimento básico, gratificações (condicionadas pelo desempenho pessoal e institucional) e restituição de titulação (para carreiras cuja natureza do cargo demanda a obtenção de títulos acadêmicos, como as de pesquisa em Ciência e Tecnologia e Docente). No caso dos aposentados, a gratificação por desempenho possui valor fixo e corresponde à metade do teto, o que implica perda salarial em relação aos ativos (exceto no caso dos docentes que conseguiram preservar a paridade) (GOMES; SILVA; SÓRIA, 2012, p.176, grifos nossos).

Além da questão da paridade salarial entre ativos e inativos, a remuneração por subsídio tinha a vantagem, em comparação com estruturas salariais compostas de parcelas fixa e variáveis, de que qualquer percentual de reajuste dado aos servidores

⁵⁸ O servidor público federal que recebe subsídio se aposentará recebendo o mesmo salário da ativa. Contudo, como a Emenda Constitucional nº 47, de 5 julho de 2005 (Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc47.htm. Acesso em 23 jul. 2018), desvinculou os reajustes dados a servidores ativos e aposentados, a tendência é que, com passar dos anos, o salário do servidor aposentado se deteriore em relação àquele recebido pelo servidor em atividade.

incidir, necessariamente, sobre a remuneração total deles e não sobre partes dela. Daí que, embora no governo de Fernando Henrique Cardoso já houvesse uma distinção entre as carreiras “típicas de Estado” e as demais carreiras do serviço público federal no que diz respeito ao menor peso das gratificações em relação ao vencimento básico no primeiro grupo quando comparado ao segundo grupo de servidores, a partir do governo de Luiz Inácio Lula da Silva as diferenças entre esses dois grupos de servidores se acentuaram como resultado das mudanças realizadas na estrutura remuneratória das carreiras vinculadas ao “núcleo estratégico” (CARDOSO JR, 2011; GOMES; SILVA; SÓRIA, 2012).

Antes de seguir adiante, convém esclarecer que a importância dos cargos de nível superior das carreiras de gestão governamental aqui investigados – Analista de Planejamento e Orçamento – APO e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG –, em um contexto de crise estrutural do capitalismo, não se explicava apenas em virtude da “tipicidade” das atividades por eles desempenhadas, mas também pelo papel a eles atribuído no processo de (re)funcionalização do Estado brasileiro.

Portadores de valores e saberes próprios da racionalidade econômica, APO e EPPGG – já descritos no PDRAE (BRASIL, 1995, p.29) como “grupos [de profissionais] de reconhecida competência” – seriam chamados tanto a operacionalizar o ajuste fiscal como a “[...] transformar as entediadas burocracias profissionais de bem-estar social em organizações modernas” (NEWMAN; CLARKE, 2012, p.358).

Assim, embora a implantação do Estado Gerencial envolvesse tanto um gerenciamento de meio-fim, que privilegiava a eficiência e a produtividade e frequentemente estava associado a sistemas rígidos de controle, quanto um gerenciamento mais centrado nas pessoas e orientado ao aperfeiçoamento dos serviços públicos na ótica do cidadão-cliente, era o último tipo de gerenciamento – com a ideia do poder transformacional da gestão e, dos gestores públicos como indivíduos heroicos que podiam transmutar organizações consideradas em falência – que formava o recurso significativo para que governos (neo/social-)liberais (re)funcionalizassem os Estados (NEWMAN; CLARKE, 2012).

O caráter magnânimo atribuído aos profissionais ligados à gestão, ademais, como bem destacam Braga (2012) e Newman e Clarke (2012), contribuía para introduzir novas lógicas de tomada de decisão que privilegiavam economia e eficiência

acima de outros valores públicos e que apresentavam os conflitos sociais existentes como meros “problemas de gestão”.

3.2 Mulheres e Emprego Público

O mercado de trabalho criado pelo setor privado não foi o único a se feminilizar nas últimas décadas. Também a administração pública brasileira teve um substancial ingresso de mulheres (CARDOSO JR, 2011).

A avultada entrada de mulheres no aparelho estatal em anos recentes, todavia, não modificou o “padrão de emprego” da força de trabalho deste grupo social pelo Estado. Assim como no século XIX, a mão-de-obra feminina continuou sendo utilizada, fundamentalmente, na oferta de serviços públicos na área social (SAFFIOTTI, 2013; CARDOSO JR, 2011).

Ocorre que, desde a década de 1930 e passando pela Constituição Federal de 1988, o Estado brasileiro tem ampliado sua atuação na provisão de serviços sociais (BARROSO, 2015). Assim, a expansão do Estado nessa direção abriu espaço para que o número de mulheres na administração pública do País crescesse (BARROSO, 2015).

Não é por acaso, portanto, que a presença das mulheres fosse maior nas administrações públicas estaduais e municipais e menor na administração pública federal (CARDOSO JR, 2011). Se as mulheres empregadas pelo Estado estavam ocupadas na área social e se a responsabilidade pelo fornecimento de tais serviços foi descentralizada – notadamente a partir da Carta Constitucional de 1988 – a estados e municípios, era esperado que a participação delas fosse maior no quadro pessoal dos entes subnacionais do que no do governo central (CARDOSO JR, 2011).

Essa desigual distribuição de homens e mulheres entre as esferas administrativas de governo não teria maiores consequências se, conforme visto no início deste capítulo, a ampliação dos serviços sociais no Brasil, proposta em 1988, não tivesse se apoiado, principalmente em âmbito municipal, na contratação irregular de trabalhadores ou no estabelecimento de vínculos precários de emprego para se efetivar. Ou, ainda, se os servidores públicos municipais não recebessem os menores rendimentos entre os trabalhadores ocupados nas três esferas de governo (FGV, 2016). Segundo estudo⁵⁹ publicado pela Fundação Getúlio Vargas – FGV (2016), enquanto, em 2014, os servidores públicos federais recebiam um provimento anual médio de cerca de 85 mil

⁵⁹ O estudo da FGV (2016) utilizava dados da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS.

reais, os servidores públicos estaduais e municipais recebiam, respectiva e aproximadamente, 55 mil reais e 28 mil reais. Ainda de acordo com o estudo da FGV (2016, p.5), a pior remuneração percebida pelos servidores públicos municipais se explicava pela “[...] reduzida capacidade fiscal [dos municípios] em comparação com as demais esferas [de governo]”, o que mostrava não apenas as dificuldades do Estado Social-Liberal, buscado a partir da década de 1990, se realizar, mas também (e mais uma vez⁶⁰) o emprego da força de trabalho das mulheres pelo Estado sempre que era necessário ampliar a oferta e baixar os custos com a produção de bens e serviços (BEHRING, 2008; SAFFIOTTI, 2013).

Na esfera federal, os dados também registraram um pequeno aumento da participação das mulheres na força de trabalho da administração pública. Entre 1998 e 2016, o número de mulheres empregadas na administração pública direta, autárquica e fundacional cresceu 2,5 p.p. (BRASIL, 1999; BRASIL, 2017a). Assim, se em 1998, as mulheres representavam 43,9% dos servidores públicos federais ali ocupados, 18 anos depois este percentual havia aumentado para 46,4%⁶¹ (BRASIL, 1999; BRASIL, 2017a). Conforme mostrado na tabela 3.3, o aumento no número de mulheres entre os servidores públicos do Poder Executivo federal esteve associado à contratação de professores universitários no período.

Os dados apresentados na tabela 3.3 também permitem constatar que, decorridas quase duas décadas, a distribuição de homens e mulheres na administração pública federal direta, autárquica e fundacional continuava desbalanceada. Desse modo, embora

⁶⁰ Como explica Saffiotti (2013), no século XIX, o desenvolvimento das forças produtivas no País colocava a necessidade de expansão do ensino primário ao conjunto da população brasileira. Era preciso que mesmo “os menos favorecidos” soubessem ler, escrever e fazer cálculos. A solução encontrada pelo Estado brasileiro para prover os serviços públicos de educação sem realizar vultosos investimentos foi o emprego da força de trabalho das mulheres nas escolas primárias. Nesse processo, Saffiotti (2013) chama a atenção para o fato de que a medida que o ensino primário se expandiu no País em direção à classe trabalhadora, houve não apenas uma perda de prestígio da profissão de professor primário e a queda do valor de sua remuneração como também a substituição da força trabalho masculina pela feminina na prestação deste serviço.

⁶¹ Os dados estatísticos relativos à força de trabalho do Poder Executivo Federal para 2016 não eram desagregados por raça, nem no Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais – BEP nem no Painel Estatístico de Pessoal – PEP nem no Portal da Transparência. Em publicação da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, de 2014, na qual se traçava o perfil dos servidores públicos federais por raça, era informado que as mulheres representavam 45% dos servidores públicos federais, sendo 24% delas brancas, 11% negras e 2% amarelas e indígenas. O estudo realizado pela ENAP (2014) não usava, contudo, a mesma nomenclatura de cor/raça/etnia utilizada pelo IBGE. Desse modo, o “negro” a que nos referimos aqui era o resultado da somatória do número de servidores públicos federais civis ativos que haviam se autodeclarado “pardos” com aqueles que haviam se autodeclarado “negros” (ENAP, 2014). Vale também mencionar que o percentual de servidoras para os quais não se tinha informação quanto a cor/raça/etnia, neste estudo (ENAP, 2014), era relativamente alto, 8%.

em termos quantitativos o Ministério da Educação, o Ministério da Saúde e o Ministério da Previdência Social concentrassem a maior parte dos servidores públicos federais, a importância deles na ocupação de homens e mulheres era diferenciada. Em 1998, a cada 1.000 mulheres empregadas na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, 350 estavam no Ministério da Educação, 223 no Ministério da Saúde e 113 no Ministério da Previdência Social. Para os homens, esses números eram de 310, 231 e 63, respectivamente. Em 2016, a concentração de mulheres no Ministério da Educação ampliou-se mais. A cada 1.000 mulheres empregadas na administração pública federal direta, autárquica e fundacional naquele ano, 524 estavam no Ministério da Educação, 139 no Ministério da Saúde e 75 no Ministério da Previdência Social. Para os homens, esses números eram de 470, 79 e 53, respectivamente.

A aglomeração das mulheres em poucos órgãos da administração pública federal também era perceptível ao se constatar que, enquanto os homens constituíam 50% ou mais da força de trabalho empregada em 18, em 1998, e em 17, em 2016, dos 25 órgãos relacionados na tabela 3.3; as mulheres representavam 50% ou mais do quadro de servidores de 4 órgãos, em 1998, e de 5, em 2016. Em 1998, os órgãos com maiores percentuais de mulheres eram o Governo dos ex-Territórios e Antigo Estado da Guanabara (60,6%); o Ministério da Previdência Social (58,5%); o Ministério do Esporte (56,6%) e a Advocacia Geral da União (52,43%). Em 2016, os cinco órgãos com maior participação de mulheres em seus quadros de pessoal eram o Ministério da Saúde (60,3%); o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (59,0%); o Ministério da Previdência Social (55,0%); o Ministério do Turismo (52,9%) e o Ministério da Cultura (51,4%).

Tabela 3.3 - Distribuição dos servidores públicos federais por sexo e segundo órgão – 1998 e 2016 ¹

Órgão	1998 ²					2016				
	Mas	% Órgão	Fem	% Órgão	Total (A)	Mas	% Órgão	Fem	% Órgão	Total (B)
Presidência da República	3.834	71,0	1.567	29,0	5.401	10.679	61,2	6.758	38,8	17.437
Advocacia-Geral da União ³	985	47,6	1.083	52,4	2.068	*	*	*	*	*
Ministério da Agricultura, Pec. e do Abastecimento	8.597	77,1	2.554	22,9	11.151	7.523	70,8	3.097	29,2	10.620
Ministério das Cidades	-	-	-	-	-	215	54,8	177	45,2	392
Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações	2.810	64,5	1.545	35,5	4.355	5.794	67,0	2.860	33,0	8.654
Ministério das Comunicações 4	750	56,7	572	43,3	1.322	*	*	*	*	*
Ministério da Cultura	1.421	52,7	1.274	47,3	2.695	1.718	48,6	1.818	51,4	3.536
Ministério da Defesa	20.593	60,7	13.308	39,3	33.901	11.595	59,7	7.840	40,3	19.435
Ministério do Desenvolvimento Agrário	3.950	65,8	2.054	34,2	6.004	3.622	68,8	1.644	31,2	5.266
Ministério do Desenv. Social e Combate à Fome	-	-	-	-	-	315	41,0	453	59,0	768
Ministério do Desenv., Ind. e Comércio Exterior	1.324	56,7	1.011	43,3	2.335	1.942	60,9	1.248	39,1	3.190
Ministério da Educação	89.430	53,1	78.973	46,9	168.403	146.632	50,9	141.682	49,1	288.314
Ministério do Esporte	69	43,4	90	56,6	159	212	57,8	155	42,2	367
Ministério da Fazenda 5	16.425	58,5	11.655	41,5	28.080	18.916	59,4	12.941	40,6	31.857
Governo dos Ex-Territórios e Antigo Estado da Guanabara 6	9.680	39,4	14.893	60,6	24.573	*	*	*	*	*
Ministério da Integração Nacional	-	-	-	-	-	1.672	65,0	899	35,0	2.571
Ministério da Justiça	18.125	80,6	4.365	19,4	22.490	25.926	79,1	6.851	20,9	32.777
Ministério do Meio Ambiente	5.868	70,5	2.454	29,5	8.322	5.138	66,6	2.571	33,4	7.709
Ministério de Minas e Energia	1.280	63,1	750	36,9	2.030	2.837	69,2	1.264	30,8	4.101
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	8.754	62,1	5.334	37,9	14.088	15.391	53,4	13.412	46,6	28.803
Ministério da Previdência Social	18.192	41,5	25.597	58,5	43.789	16.530	45,0	20.179	55,0	36.709
Ministério das Relações Exteriores	1.877	59,8	1.263	40,2	3.140	2.058	62,0	1.263	38,0	3.321
Ministério da Saúde 7	66.524	56,9	50.338	43,1	116.862	24.767	39,7	37.655	60,3	62.422
Ministério do Trabalho e Emprego	4.221	54,0	3.589	46,0	7.810	4.181	53,9	3.581	46,1	7.762
Ministério dos Transportes	3.334	70,3	1.408	29,7	4.742	4.343	71,9	1.694	28,1	6.037
Ministérios do Turismo	-	-	-	-	-	196	47,1	220	52,9	416
Total	288.043		225.677		513.720	312.202		270.262		582.464

Fonte: Organização própria a partir da tabela 2.8 do BEP nº 33 (BRASIL, 1999) e tabelas 2.4 e 2.8 do BEP nº 249 (Brasil, 2017a).

¹ Inclui os servidores civis da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações do Poder Executivo (inclusive contratos temporários).

² Primeiro ano a apresentar o quantitativo de servidores por órgãos na Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Federal desagregado.

³ Em 2016, os servidores públicos da AGU estavam incluídos na Presidência da República.

⁴ Em 2016, os servidores públicos do Ministério das Comunicações estavam incluídos no Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações.

⁵ Não inclui os servidores públicos do BACEN.

⁶ Em 2016, os servidores públicos do Governo dos Ex-Territórios e Antigo Estado da Guanabara estavam incluídos no MP.

⁷ O total de servidores públicos registrados para o Ministério da Saúde, em 2016, na tabela 2.4 do BEP nº 249 (BRASIL, 2017), era de 102.314. Isso quer dizer que, de 1998 a 2016, houve uma diminuição de 14.548 servidores públicos na área da saúde, e não de 54.440, como é mostrado nesta tabela. Usamos o número de 62.422 nesta tabela porque apenas para este sub-total o BEP nº 249 (BRASIL, 2017) apresentava dados desagregados por sexo. Acreditamos que os 39.892 servidores públicos para os quais não constava informação sobre sexo sejam aqueles cedidos ao SUS (Lei nº 8.270/91).

A segmentação horizontal das ocupações no âmbito do Estado Brasileiro também se manifestava na desigual distribuição de homens e mulheres dentro da estrutura organizativa do Poder Executivo federal. Conforme mostram os dados apresentados na tabela 3.4, a participação das mulheres era maior na administração pública indireta e menor na administração pública federal direta (exclusive o MPU⁶²).

⁶²As informações quanto ao quantitativo de servidoras nos quatro ramos do MPU (Ministério Público Federal – MPF, Ministério Público do Trabalho – MPT, Ministério Público Militar – MPM e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT), além da Escola Superior do Ministério Público da União – ESMPU, foram solicitadas aos respectivos serviços de atendimento ao cidadão em 30/07/2018 e 22/08/2018. Segundo os cinco órgãos, em dezembro de 2016, havia 14.451 servidores (estáveis e não-estáveis) no MPU. Destes, 44,2% ou 6.389 eram mulheres. Tendo em vista, no entanto, que o número de

Assim, enquanto, na primeira, o percentual de mulheres no total de servidores públicos ativos civis, em 2016, era de 48,3%; na administração pública federal direta, este percentual diminuía para 43,8%.

Tabela 3.4 - Distribuição dos servidores públicos federais por sexo segundo estrutura administrativa – 2016				
		Total	Fem	%
Administração Direta	Administração Direta	201.406 ¹	88.136	43,8
	MPU	17.759		
Sub-Total		219.165		
Administração Indireta	Autarquias	293.847 ¹	140.403	47,8
	Fundações	87.211 ¹	41.723	47,8
	BACEN	4.010	920 ²	22,9
	Empresas Públicas	53.316	28.702	53,8
	Sociedades de Economia Mista	17.708	8.626 ³	48,7
Sub-Total		456.092	220.374	48,3
Total		675.257		

Fonte: Organização própria a partir das tabelas 2.2, 2.8 e 2.31 do BEP nº 249 (BRASIL, 2017a).

¹ O total de servidores públicos ativos na Administração Direta e nas Autarquias e Fundações apresentados nas tabelas 2.2 e 2.8 do BEP nº 249 (BRASIL, 2017a) diferiam. A razão principal para isso parecia ser a contabilização na tabela 2.2 do número de servidores públicos federais cedidos ao SUS (Lei nº 8.270/91). Na tabela 2.2, o total de servidores públicos ativos na Administração Direta e nas Autarquias e Fundações era de, respectivamente, 242.088, 297.600 e 92.797. Considerando, contudo, que apenas os dados apresentados na tabela 2.8 estavam desagregados por sexo, partimos do total lá apresentado para calcular o percentual de mulheres nas diferentes estruturas administrativas do Poder Executivo Federal.

² O BEP nº 249 (BRASIL, 2017a) não apresentava dados por sexo do total de servidores públicos do BACEN. Essa informação foi conseguida pela Lei de Acesso à Informação - LAI, mediante o cadastramento da solicitação 99934.000015/2018-31 no e-SIC.

³ O BEP nº 249 (BRASIL, 2017a) não apresentava dados por sexo do total de empregados públicos do GHC. Essa informação foi conseguida pela Lei de Acesso à Informação - LAI, mediante o cadastramento da solicitação 99934.000015/2018-31 no e-SIC.

Tendo em vista, como já comentado anteriormente na seção 3.1.2, que a Reforma Administrativa de 1967 (Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967) distinguiu as funções de direção das de execução, ficando as primeiras a cargo da administração pública direta e as segundas, da administração pública indireta, o fato das mulheres estarem mais presentes em autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista e menos presentes na estrutura administrativa da Presidência da República e dos ministérios indicava que a segregação horizontal no âmbito da administração pública federal não era apenas temática, mas também funcional. Os homens, mais do que as mulheres, atuavam na elaboração das políticas públicas e as mulheres, mais do que os homens, na implementação.

servidores informado pelos órgãos do MPU diferia daquele apresentado no BEP nº 239 (BRASIL, 2017a), não incluímos a informação na tabela 3.4.

Além disso, é preciso considerar que os vínculos de trabalho estabelecidos entre o Estado e seus empregados variam de acordo com a estrutura administrativa considerada. Desse modo, não deve passar despercebido o fato dos maiores percentuais de participação registrados para as mulheres no quadro de pessoal das organizações da administração pública federal, em 2016, serem encontrados em empresas públicas e sociedades de economia mista. Comparado com o vínculo de trabalho predominante nas organizações da administração pública direta, autárquica e fundacional, o de estatutário; o vínculo de trabalho preponderante nas empresas públicas e sociedades de economia mista, o de celetista, é menos estável.

Os dados sobre a distribuição de homens e mulheres entre as empresas públicas e sociedades de economia mista⁶³ em 2016 revelavam, ademais, que – tal como acontecia no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional – as mulheres constituíam maioria entre os ocupados de organizações vinculadas à área social. Conforme mostra a tabela 3.5, em 2016, as mulheres representavam 50% ou mais dos empregados públicos somente no Hospital de Clínicas de Porto Alegre – HCPA (71,6%), na Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH (69,7%) e no Grupo Hospitalar Conceição – GHC (90,9%). Daí que, das 39.037 mulheres ocupadas nas empresas públicas e sociedades de economia mista, em nível federal, naquele ano; 77,2% ou 30.132 pertenciam aos quadros de pessoal dessas três organizações.

Tabela 3.5 - Distribuição dos empregados públicos federais por sexo segundo empresa pública e sociedade de economia mista – 2016

EMPRESAS PÚBLICA ¹	Masculino	% Org.	Feminino	% Org.	Total
EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO	1.514	60,6	985	39,4	2.499
EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA	6.776	69,8	2.937	30,2	9.713
COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO	3.455	68,3	1.606	31,7	5.061
CENTRO NACIONAL DE TECN. ELETRÔNICA AVANÇADA	186	82,3	40	17,7	226
HOSPITAL DE CLÍNICAS DE PORTO ALEGRE	1.994	28,4	5.038	71,6	7.032
EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES	7.116	30,3	16.353	69,7	23.469
COMPANHIA DE PESQUISA DE RECURSOS MINERAIS	1.158	65,2	619	34,8	1.777
EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA	212	62,9	125	37,1	337
VALEC-ENGENHARIA, CONSTRUÇÕES E FERROVIAS	725	68,6	332	31,4	1.057
EMPRESA DE PLANEJAMENTO E LOGÍSTICA	82	53,9	70	46,1	152
COMPANHIA DE DESENV. DO VALE DO SÃO FRANCISCO	1.396	70,0	597	30,0	1.993
Total	24.614	46,2	28.702	53,8	53.316

⁶³ O BEP nº 249 (BRASIL, 2017) não apresentava o quantitativo de servidores públicos civis ativos por sexo discriminado por autarquia ou fundação.

SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA ¹	Masculino	% Org.	Feminino	% Org.	Total
INDÚSTRIAS NUCLEARES DO BRASIL S/A	1.142	75,0	381	25,0	1.523
NÚCLEBRAS EQUIPAMENTOS PESADOS S/A	865	80,6	208	19,4	1.073
GRUPO HOSPITALAR CONCEIÇÃO S/A ²	878	9,1	8.741	90,9	9.619
EMPRESA DE TRENS URBANOS DE PORTO ALEGRE S/A	875	76,5	269	23,5	1.144
COMPANHIA BRASILEIRA DE TRENS URBANOS	3.613	83,1	736	16,9	4.349
Total	7.373	41,6	10.335	58,4	17.708

Fonte: Organização própria a partir da tabela 2.31 do BEP nº 249 (BRASIL, 2017a).

¹ Segundo a Lei Complementar nº 101/2000, Empresa estatal dependente refere-se à empresa controlada que recebe da União recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital.

² O BEP nº 249 (BRASIL, 2017a) não apresentava dados por sexo do total de empregados públicos do GHC. Essa informação foi conseguida pela Lei de Acesso à Informação - LAI, mediante o cadastramento da solicitação 99934.000015/2018-31 no e-SIC.

Nota: Desde junho/2016, a AMAZUL - Amazônia Azul Tecnologia de Defesa S.A deixou de ser contada nas Empresas Públicas, já que não estava completamente integrada no sistema SIAPE.

A segmentação das áreas de atuação de homens e mulheres na administração pública federal, com o predomínio delas na área social do Estado, também ficava patente quando o que estava sob análise eram as carreiras do serviço público federal. Em 2016, as mulheres representavam 50% ou mais dos servidores de 20 carreiras ou planos de cargos (BRASIL, 2017). Como mostra a tabela 3.6, a maior parte dessas carreiras ou planos de cargos estava relacionada ao Ministério da Saúde; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério da Previdência Social; Ministério do Turismo e Ministério da Cultura – organizações da administração pública direta, autárquica e fundacional que, como dito anteriormente, possuíam os maiores percentuais de mulheres em seus quadros de pessoal no ano de 2016.

Tabela 3.6 - Carreiras feminilizadas no serviço público federal			
Carreira/Plano de Cargos	Total	% Fem	
HOSPITAL DAS FORÇAS ARMADAS - (Carreira)	1.364	76,3%	
HOSPITAL DAS FORÇAS ARMADAS - (Emprego Público)	179	76,0%	
POLÍTICAS SOCIAIS - (Carreira)	760	66,3%	
Plano de Classificação de Cargos do Quadro em Extinção do Ex-Território de Rondônia.	1.840	63,2%	
AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA - (Carreira)	1.198	62,4%	
INSTITUTO EVANDRO CHAGAS E CENTRO NACIONAL DE PRIMATAS - (Plano de Cargos)	82	59,8%	
INSTITUTO EVANDRO CHAGAS E CENTRO NACIONAL DE PRIMATAS - (Carreira)	390	59,5%	
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - (Carreira)	307	58,6%	
SEGURO SOCIAL - (Carreira)	33.971	57,6%	
FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ - (Carreira)	5.118	57,1%	
INSTITUTO NAC. DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS - (Plano Especial de Cargos)	81	55,6%	
FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ - (Plano de Especial de Cargos)	230	54,8%	
MINISTÉRIO DA FAZENDA - (Plano Especial de Cargos)	7.971	54,4%	
MINISTÉRIO DA CULTURA - (Plano Especial de Cargos)	2.437	52,6%	
PLANO DE CARREIRA DOS CARGOS TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO	138.690	52,6%	
AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR (Carreira)	552	52,5%	
INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQ. EDUCACIONAIS - (Plano de Carreiras e Cargos)	343	52,2%	
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - (Plano Especial de Cargos)	263	52,1%	
INSTITUTO BRASILEIRO DE TURISMO - (Plano Especial de Cargos)	120	50,8%	
SUPERINTENDÊNCIA NAC. DE PREV. COMPLEMENTAR - (Plano de Carreiras e Cargos)	26	50,0%	
Total	195.922	54,1%	

Fonte: Organização própria a partir da Tabela 2.26 do BEP nº 249 (BRASIL, 2017a).

Um aspecto importante a ser observado no rol de carreiras apresentado na tabela 3.6 é que nenhuma delas, de acordo com a Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais Cíveis e dos ex-territórios – Volume 68 (BRASIL, 2016b), publicada pelo MP em 2016, possuía cargos remunerados por subsídio⁶⁴.

Conforme visto no item anterior deste capítulo, o subsídio estabelecia condições salariais diferenciadas para as carreiras do serviço público federal que, desde a reforma administrativa de 1967 e passando pela reforma gerencial de 1995, são consideradas estratégicas pelo e ao Estado brasileiro. O fato das “carreiras feminilizadas” do serviço público federal, em 2016, estarem ausentes do grupo de carreiras consideradas estratégicas diz muito a respeito da ordem social do patriarcado-racismo-capitalismo vigente e da qual o Estado brasileiro é parte.

A entrada das carreiras das agências reguladoras (ANA - ANAC - ANCINE - ANEEL - ANSS - ANP - ANATEL - ANTAQ - ANTT – ANVISA) no grupo das carreiras que recebem em parcela única, a partir de 2017, não modificava em substância o quadro (BRASIL, 2017b). Nesse sentido, vale observar que a maior participação das mulheres nas carreiras das agências reguladoras ocorria somente naquelas ligadas à área de saúde.

Nas carreiras da gestão governamental, caracterizadas como “típicas de Estado” e, portanto, integrantes do “núcleo estratégico” do Estado, a presença de mulheres, em 2016, era de apenas 31,4% (BRASIL, 2017a). Os dados apresentados na tabela 3.7 mostravam, ainda, uma divisão sexual do trabalho interna a essas carreiras, com a participação das mulheres crescendo entre os cargos destinados ao exercício de atividades secundárias dentro das carreiras de planejamento e orçamento e de finanças e controle.

No caso da carreira de planejamento e orçamento, é provável que a maior presença das mulheres entre os técnicos refletisse uma situação de desvantagem educacional do passado. Dado que a carreira foi formada a partir da transposição do pessoal empregado, em 1987, nas atividades de elaboração e execução do orçamento no âmbito da administração pública federal⁶⁵ e que entre 1995 e 2016 não houve ingresso

⁶⁴A Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais Cíveis e dos Ex-territórios Volume 68 (BRASIL, 2016b) listava o subsídio para cargos integrantes de 12 carreiras: ABIN, Área Jurídica, Auditoria Federal, BACEN, CVM, Diplomação, Gestão Governamental, IPEA, MAPA, Polícia Federal, Polícia Rodoviária e SUSEP.

⁶⁵ Ver Decreto-Lei nº 2.347, de 23 de julho de 1987 e Decreto nº 95.077, de 22 de outubro de 1987. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/decretos-leis>>. Acesso em 04 set. 2018.

por concurso público para o cargo de técnico de planejamento e orçamento, a maior presença de mulheres entre os cargos de nível intermediário da carreira poderia mostrar que as mulheres ocupadas nas atividades orçamentárias, no ano de criação da carreira, possuíam um nível de escolaridade menor do que o exigido para o cargo de analista (BRASIL, 2017a).

O pequeno número de mulheres entre os APO não podia, contudo, ser explicado pelos mesmos fatores. Somente entre 1996 e 2010, 10 concursos públicos de provimento ao cargo foram realizados⁶⁶. No mesmo período, o número de mulheres com ensino superior completo ampliou-se substancialmente, sendo elas, em 2016, a maior parte das pessoas com 25 anos ou mais de idade com este nível de instrução no País⁶⁷.

A maior presença de mulheres nos cargos de técnico de planejamento e orçamento e de técnico de finanças e controle, obviamente, tinha repercussões sobre as desigualdades sociais de sexo/gênero verificadas no mercado de trabalho e na administração pública brasileiros. Em termos salariais, em 2016, a remuneração de técnico correspondia a menos da metade da de um analista, variava de R\$ 6.005,44 a R\$ 10.318,87; enquanto a de analista variava de R\$ 15.828,90 a R\$ 22.567,61 (BRASIL, 2016b).

No que diz respeito aos cargos de nível superior das carreiras da gestão governamental, a tabela 3.7 indicava uma maior presença das mulheres entre os EPPGG do que entre ACE, AFC e APO.

Carreira	Cargo	Total	% Fem
Comércio Exterior	ACE	424	30,0%
	APO	501	26,7%
Planejamento e Orçamento	TPO	94	52,1%
	AFC	2.630	28,5%
Finanças e Controle	TFC	559	40,8%
Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental	EPPGG	999	35,0%
Total		5.207	31,4%

Fonte: Organização própria a partir da tabela 2.26 do BEP n° 249 (BRASIL, 2017a).

⁶⁶Dado disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/aceso-a-informacao/recursos-humanos/cargos-e-carreiras-do-mp/planejamento-e-orcamento>>. Acesso em 04 set. 2018.

⁶⁷ Ver “Tabela Resumo dos Indicadores”, disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/multidominio/genero/20163?=&t=resultados>>. Acesso em 04 set. 2018. Nessa tabela, o IBGE, utilizando dados da PNAD Contínua de 2016, informa que 15,3% da população com 25 anos ou mais de idade no Brasil possuía ensino superior completo. Entre as mulheres, o percentual registrado era de 16,9% e entre os homens, 13,5%.

A maior presença de mulheres entre os EPPGG é interessante de ser destacada porque isso nem sempre foi assim. Em 1998, o percentual de mulheres nesse cargo era muito menor, 21,0% (BRASIL, 1999).

A comparação dos dados relativos aos anos de 1998⁶⁸ e 2016, conforme apresentada na tabela 3.8, permite perceber que, ao longo de 18 anos, o percentual de aumento no número de mulheres na carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (82,5%) foi superior ao percentual de crescimento no número de servidores públicos da própria carreira (70,8%).

A tabela 3.8 expõe, ademais, as dificuldades de as mulheres ampliarem sua participação nas carreiras de Planejamento e Orçamento e de Finanças e Controle. Entre 1998 e 2016, o percentual de mulheres entre os servidores públicos das duas carreiras caiu 2,1 p.p..

Carreira	Cargo	1998		2016	
		Total	% Fem	Total	% Fem
Planejamento e Orçamento/Finanças e Controle ²	APO/AFC ²	1.151	30,3%	3.131	28,2%
Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental	EPPGG	291	21,0%	999	35,0%
Total		1.442	28,4%	4.130	29,9%

Fonte: Organização própria a partir da tabela 2.9 do BEP nº 33 (BRASIL, 1999) e da tabela 2.26 do BEP nº 249 (BRASIL, 2017a).

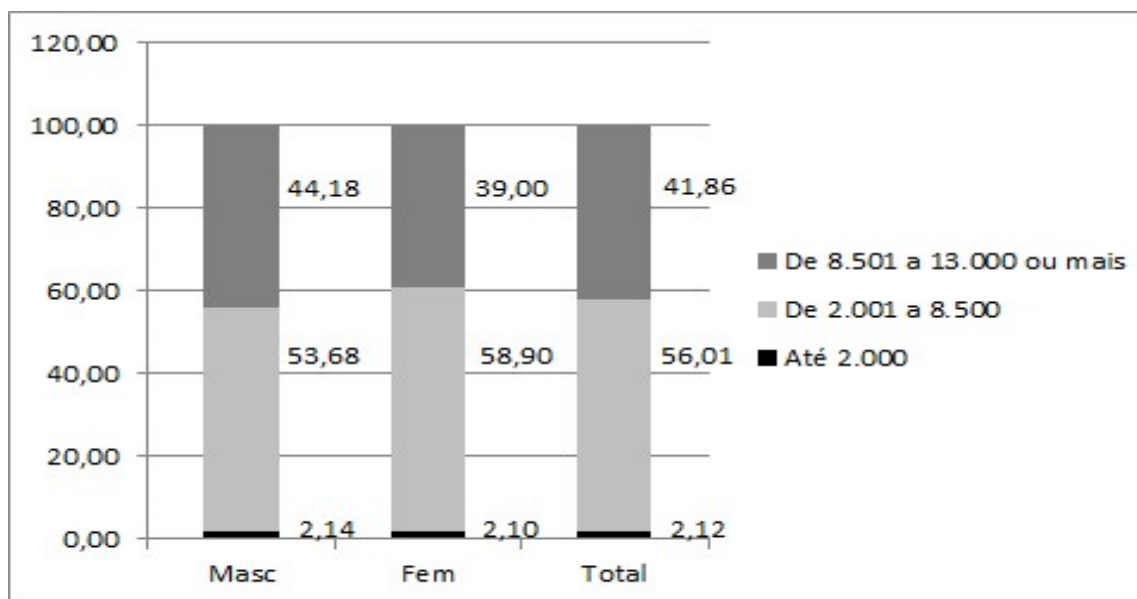
¹ A carreira de Comércio Exterior foi criada pela Lei nº 9.620, de 2 de abril de 1998, mas não aparecia na tabela 2.9 do BEP nº 33 (BRASIL, 1999).

² Os dados referentes ao total de servidores nos cargos de APO e AFC em 1998, bem como ao percentual de mulheres nestes cargos eram apresentados de forma agregada no BEP nº 33 (BRASIL, 1999). Em virtude disso, optamos por apresentar os dados trazidos pelo BEP nº 249 (BRASIL, 2017a), para 2016, também agregados.

A desigual distribuição entre homens e mulheres entre as carreiras do serviço público federal e o fato de as carreiras em que elas predominavam, regra geral, não integrarem o “núcleo estratégico” do Estado permitem compreender o porquê de mesmo na administração pública – como mostrado no Capítulo 2 – haver um hiato salarial entre os sexos. Como pode ser observado no gráfico 3.2, as mulheres predominavam na faixa de remuneração que ia de R\$ 2.001 a R\$ 8.500, onde se encontrava a maior parte dos trabalhadores ocupados na administração pública federal direta, autárquica e fundacional e que mantinham vínculo empregatício direto com o Estado, e os homens na faixa de remuneração que ia de R\$ 8.501 a R\$ 13.000 ou mais.

⁶⁸ Para os anos de 1996 e 1997, o BEP não apresentava os dados sobre servidores públicos federais desagregados por carreira.

Gráfico 3.2 – Distribuição de servidores públicos federais por sexo e segundo faixa de remuneração – 2016



Fonte: Organização própria a partir da tabela 3.1 do BEP nº 249 (BRASIL, 2017a).

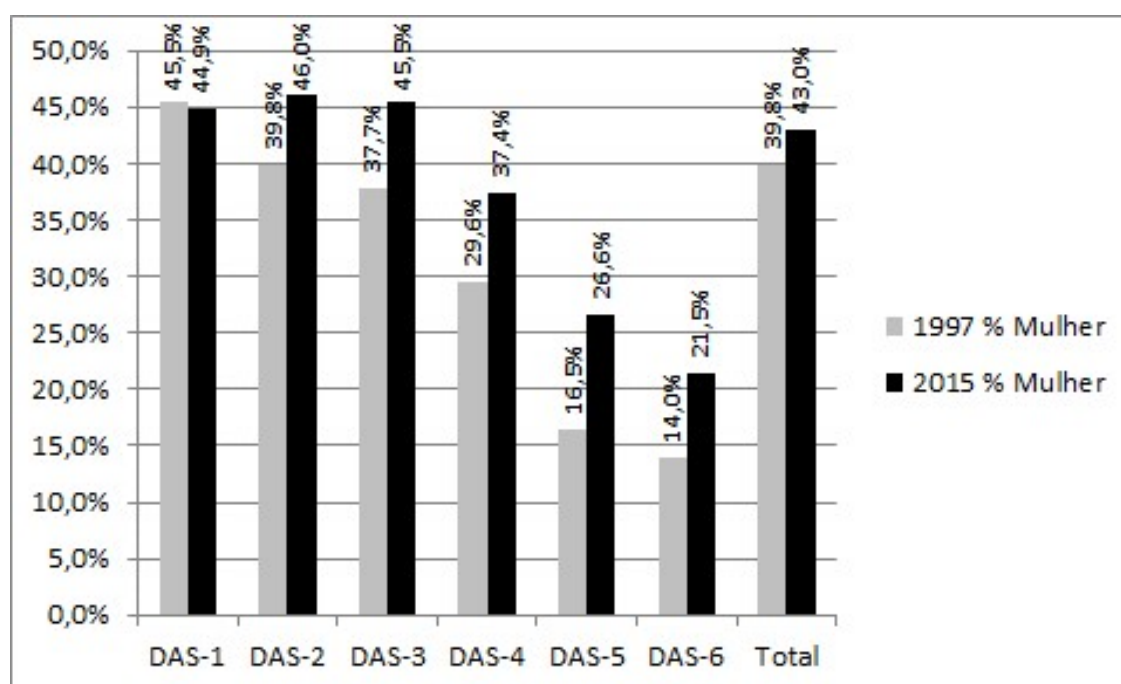
Os dados até aqui apresentados deixam entrever, ademais, que a igualdade de *status* garantido a homens e mulheres pela Constituição Federal de 1988, após longa e árdua luta de mulheres e feministas, embora importante, é limitada pelas condições objetivas que regulam a atuação dos dois grupos na sociedade. Se homens e mulheres estão socialmente orientados ao exercício de atividades diferentes e se as atividades exercidas por eles são desigualmente consideradas e valorizadas, a proibição legal de que os trabalhadores brasileiros, por motivo de sexo, recebam salários diferentes pelo exercício de uma mesma função é insuficiente para pôr fim às relações assimétricas de sexo/gênero vigentes.

A desigual distribuição de homens e mulheres nas esferas de governo e também nos órgãos, nas estruturas organizativas e nas carreiras da administração pública federal não eram, entretanto, as únicas formas pela qual a divisão sexual do trabalho se manifestava no âmbito do Estado brasileiro. Ela também estava expressa no desequilíbrio de homens e mulheres na estrutura de cargos em comissão ou “cargos de confiança” da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

A análise quanto à participação de homens e mulheres em cargos em comissão do grupo de Direção e Assessoramento Superior – DAS – cargos cujos ocupantes representam, ao lado dos ocupantes de cargos de Natureza Especial – NES, como Presidente da República e Ministros de Estado, a elite dirigente do governo do País –

evidenciava que o percentual de mulheres não só era menor do que o de homens em todos os níveis hierárquicos, como diminuía substancialmente nos cargos mais altos (níveis de 4 a 6) (BRASIL, 2016a; CARDOSO JR, 2011). A comparação entre os anos de 1997 e 2015, conforme mostrado no gráfico 3.3, indicava que o DAS 3 continuava a representar o “teto de vidro” do serviço público federal para as mulheres. Ainda que o número das que tinham conseguido romper tal barreira tivesse aumentado no ano de 2015, o percentual de mulheres ocupando “cargos de confiança” de níveis 4, 5 e 6 era bem inferior à participação delas na administração pública federal direta, autárquica e fundacional (46,4%).

Gráfico 3.3 – Participação de mulheres em DAS – 1997 e 2015



Fonte: Organização própria a partir da tabela 4.1 do BEP nº 21 (BRASIL, 1998) e tabela 6.4 do BEP nº 237 (BRASIL, 2016a).

As dificuldades para ocupar cargos DAS de nível hierárquico mais alto na administração pública federal, é bom enfatizar, não eram as mesmas para todas as mulheres. As mulheres negras enfrentavam não só as desigualdades estruturais de sexo/gênero, mas também de raça/etnia. Em 2014, enquanto o percentual de mulheres brancas titulares de DAS 4 a 6 na administração federal direta, autárquica e fundacional era de 23,7%; o percentual de mulheres negras nas mesmas posições era de apenas 6,6% (ENAP, 2014).

Em 2016, ano em que Dilma Rousseff foi destituída do cargo de Presidente da República e Michel Temer assumiu seu lugar, o percentual de mulheres ocupando

cargos DAS diminuiu em todos os níveis hierárquicos, à exceção do nível de coordenador (DAS 3) (BRASIL, 2018a)⁶⁹. Conforme mostrado na tabela 3.9, as maiores reduções de participação foram verificadas justamente nos cargos mais altos da hierarquia, DAS de nível 4, 5 e 6.

A autorização dada pela Lei nº 13.346, de 10 de outubro de 2016, para que os 10.462 cargos DAS, de nível 1 a 4, extintos no âmbito da reforma administrativa promovida por Michel Temer fossem recriados, em igual número, como Função Comissionada do Poder Executivo – FCPE⁷⁰, não modificou o panorama. Em 2016, 2.185 FCPE foram instituídas, mas as mulheres representaram apenas 39,0% dos ocupantes (BRASIL, 2018a). Como é mostrado na tabela 3.9, a substituição de servidores públicos sem vínculo com a administração pública por servidores públicos com vínculo – resultado da implementação da Lei nº 13.346/2016 – não atuou para reduzir as desigualdades de sexo/gênero na administração pública federal. A comparação entre os dados de 2015 e 2016 mostra que a recriação de DAS como FCPE, embora tenha abrandado a queda registrada no percentual de mulheres exercendo a função de chefe de seção (DAS e FCPE 1), também atuou ampliando a baixa de mulheres entre os chefes de divisão e coordenadores-gerais (DAS e FCPE de nível 2 e 4, nesta ordem) no serviço público federal (BRASIL, 2016a; BRASIL, 2018a).

⁶⁹ Os dados quanto a funções e cargos em comissão existentes na administração pública federal em 2016 foram retirados do Painel Estatístico de Pessoal – PEP (<http://painel.pep.planejamento.gov.br>) (BRASIL, 2018a). Vale comentar, no entanto, que o número de DAS apresentado no BEP nº 249 (BRASIL, 2017a) diferia daquele indicado no PEP (BRASIL, 2018a) para dezembro de 2016. Enquanto, no primeiro, o número informado era de 17.128 cargos; no segundo, o número era de 17.993 (BRASIL, 2017a; BRASIL, 2018a). A diferença, segundo esclareceu o MP por meio da resposta à solicitação 03950.003063/2018-12, protocolada no e-SIC, devia-se à data em que foram extraídas as informações junto ao Sistema Integrado de Administração de Pessoal - SIAPE. No BEP, a extração realizada via SIAPENET tinha como posição temporal 16 de dezembro de 2016, data de fechamento da Folha de Pagamento de Pessoal. Já o critério de extração via DW-SIAPE, utilizado pelo PEP, no tocante ao número de ocupantes de DAS, referia-se à posição de 31 de dezembro de 2016. Portanto, o dado mais atualizado e sugerido pelo MP era o dado publicado no PEP (BRASIL, 2018a), quer seja, 17.993 ocupantes de DAS.

⁷⁰ A Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 731, de 10 de junho de 2016 (Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP-731-16.pdf>. Acesso em 28 set. 2018), posteriormente convertida na Lei nº 13.346/2016, deixa claro que a transformação de cargos DAS em FCPE visava não apenas “restringir o número de cargos em comissão de livre provimento, induzindo a profissionalização em áreas essenciais do Estado”, mas também atender as “demandas de economia da sociedade” com a máquina estatal. Nesse sentido, o Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Dyogo Henrique de Oliveira, enfatizava que a cada alteração efetivada, haveria uma redução orçamentária da ordem de 40% por cargo, tendo em vista que os servidores efetivos – ao contrário dos servidores sem vínculo com a administração pública – não percebem integralmente a remuneração referente à ocupação do cargo DAS, mas apenas 60% do valor. Em termos globais, a estimativa era que a despesa orçamentária com o pagamento de cargos comissionados fosse reduzida em R\$ 252,93 milhões, em valores anualizados.

Nível	1997		2015		2016	
	% Mulher em DAS	% Mulher em DAS	% Mulher em DAS	% Mulher em FCPE	% Mulher em DAS + FCPE	
DAS-1/FCPE-1	45,5%	44,9%	42,9%	45,1%	43,0%	
DAS-2/FCPE-2	39,8%	46,0%	45,3%	37,8%	44,2%	
DAS-3/FCPE-3	37,7%	45,5%	46,4%	42,4%	45,9%	
DAS-4/FCPE-4	29,6%	37,4%	35,1%	28,6%	34,3%	
DAS-5	16,5%	26,6%	22,5%		22,5%	
DAS-6	14,0%	21,5%	18,6%		18,6%	
Total	39,8%	43,0%	41,6%	39,0%	41,3%	

Fonte: Organização própria a partir da tabela 4.1 do BEP nº 21 (BRASIL, 1998), da tabela 6.4 do BEP nº 237 (BRASIL, 2016a) e dos dados sobre funções e cargos em comissão disponíveis, para dezembro de 2016, do PEP (BRASIL, 2016d).

* Nesta tabela estão consideradas apenas as 2.185 FCPE resultantes da transformação de DAS. As funções comissionadas tratadas no art. 4º da Lei nº 13.41/2016, portanto, não foram aqui contabilizadas.

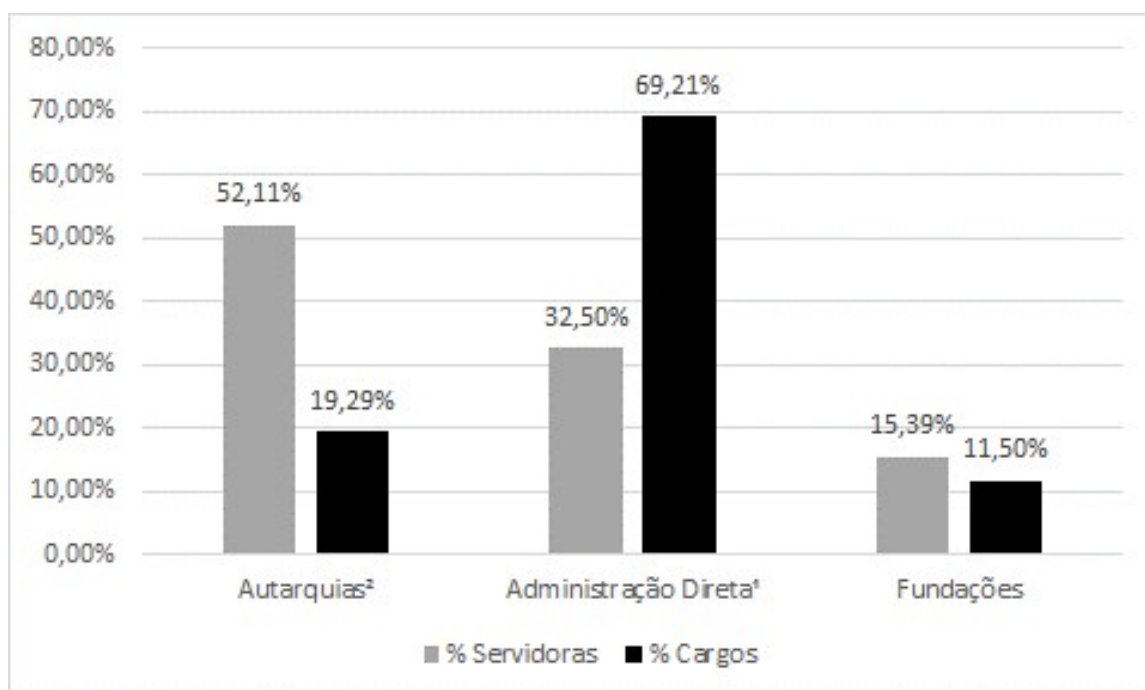
Os dados quanto ao sexo dos ocupantes dos cargos DAS e à natureza dos vínculos estabelecidos entre eles e a administração pública podem dar pistas do porquê disso ter acontecido. Em 2015, enquanto os homens predominavam entre os ocupantes de cargos em comissão com vínculo com a administração pública; as mulheres prevaleciam entre os ocupantes sem vínculo (BRASIL, 2016a). Ademais, como é atestado pela tabela 3.10, mesmo entre “os sem vínculo”, a posição de homens e mulheres em 2015 era assimétrica: os homens estavam mais presentes nos DAS 4 a 6 ao passo que as mulheres nos DAS 1 a 3. Assim, a extinção de DAS de nível 1 a 4 promovida pela Lei nº 13.346/2016 e a substituição apenas parcial destes cargos, em 2016, por FCPE, de provimento privativo a servidores públicos efetivos, terminou por retirar mulheres da condução do Estado.

Nível Hierárquico do Cargo	Com Vínculo			Sem Vínculo			Total Geral		
	Mas	Fem	Total	Mas	Fem	Total	Mas	Fem	Total
DAS 1	3.087	2.204	5.291	770	938	1.708	3.857	3.142	6.999
DAS 2	2.669	1.859	4.528	556	888	1.444	3.225	2.747	5.972
DAS 3	1.750	1.236	2.986	498	641	1.139	2.248	1.877	4.125
DAS 4	1.628	806	2.434	530	485	1.015	2.158	1.291	3.449
DAS 5	551	187	738	213	90	303	764	277	1.041
DAS 6	113	25	138	51	20	71	164	45	209
Total	9.798	6.317	16.115	2.618	3.062	5.680	12.416	9.379	21.795

Fonte: Organização própria a partir da tabela 6.6 do BEP nº 237 (BRASIL, 2016a).

Ainda é preciso considerar as “paredes de vidro” da administração pública federal. Nesse sentido, é importante perceber que os DAS e as FCPE não só não estavam equitativamente distribuídos pelo aparelho estatal federal como se concentravam onde era menor a participação de mulheres no corpo de servidores. Como pode ser visto no gráfico 3.4, em 2016, enquanto mais da metade das mulheres se encontravam nas autarquias, quase 70% dos DAS e das FCPE estavam alocados na administração pública federal direta.

Gráfico 3.4 – Distribuição de mulheres e DAS + FCPE na estrutura administrativa – 2016



Fonte: Organização própria a partir da tabela 2.8 do BEP nº 249 (BRASIL, 2017a) e dos dados sobre funções e cargos em comissão disponíveis, para dezembro de 2016, do PEP (BRASIL, 2016d).

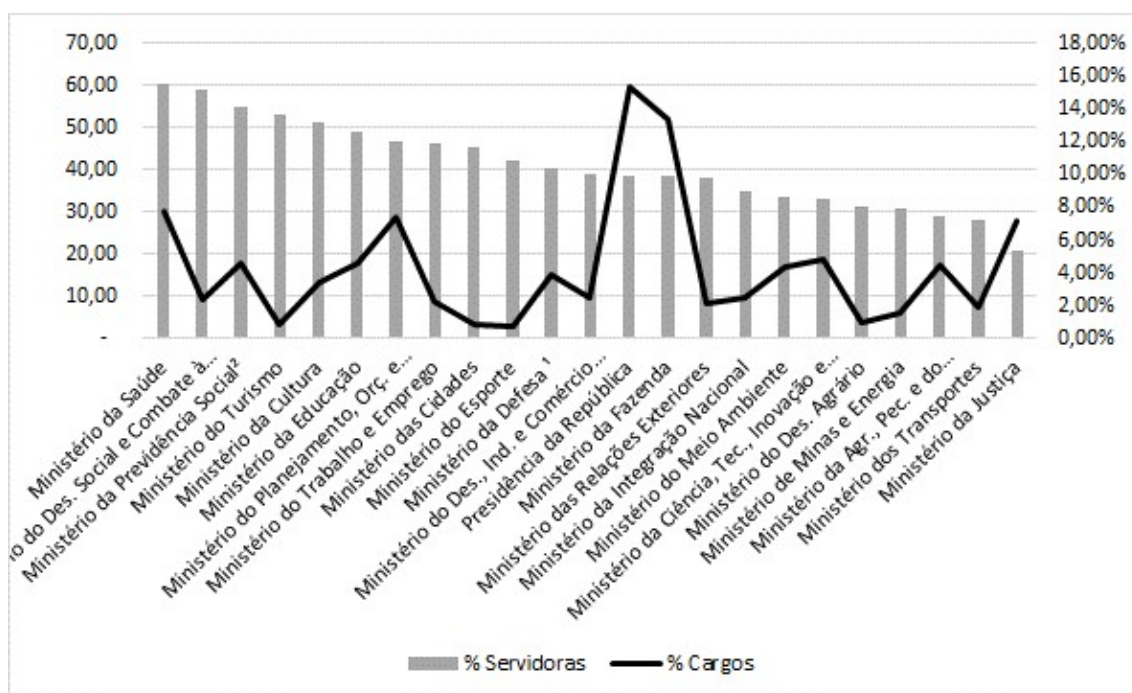
¹ Não inclui o MPU.

² Não inclui o BACEN.

* Neste gráfico estão consideradas apenas as 2.185 FCPE resultantes da transformação de DAS. As funções comissionadas tratadas no art. 4º da Lei nº 13.41/2016, portanto, não foram aqui contabilizadas.

A partilha de DAS e FCPE entre os órgãos da administração pública federal tampouco era balanceada. Tal qual demonstra o gráfico 3.5, uma parte considerável dessas funções e cargos (ou 28,7% do total) estavam concentrados na Presidência da República e no Ministério da Fazenda, órgãos em que o percentual de servidoras não alcançava 40%.

Gráfico 3.5 – Participação de mulheres no total de servidores públicos federais e distribuição de DAS + FCPE segundo órgão – 2016



Fonte: Organização própria a partir da tabela 2.8 do BEP nº 249 (BRASIL, 2017a) e dos dados sobre funções e cargos em comissão disponíveis, para dezembro de 2016, do PEP (BRASIL, 2016d).

¹ Inclui os cargos DAS dos Comandos da Aeronáutica e do Exército.

² O INSS, conforme a Lei nº 13.41/2016, foi transferido para a estrutura do Ministério do Desenvolvimento Social – MDS. Na planilha com os dados sobre cargos DAS extraída do PEP (BRASIL, 2016d), os 694 cargos DAS do Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS apareciam somados à estrutura de cargos do MDS e não do Ministério da Previdência Social – MPS. No entanto, como os dados relativos a servidores, tanto no BEP nº 249 (BRASIL, 2017a) quanto no PEP (BRASIL, 2016d), contabilizavam os servidores do INSS no MPS, optou-se por manter os cargos DAS do INSS na estrutura do MPS.

* Nesta tabela estão consideradas apenas as 2.185 FCPE resultantes da transformação de DAS. As funções comissionadas tratadas no art. 4º da Lei nº 13.41/2016, portanto, não foram contabilizadas.

Os dados do PEP (BRASIL, 2016d) para 2016 mostravam também que, embora na Presidência da República o percentual de mulheres ocupando DAS e FCPE (40,4%) fosse maior do que o percentual de servidoras no órgão (38,8%), apenas 9,6% dos cargos e das funções de nível hierárquico mais alto (DAS de nível 4, 5 e 6 e FCPE de nível 4) tinham mulheres como titulares. No Ministério da Fazenda, as mulheres tinham ainda menos espaço. O percentual de mulheres ocupando DAS e FCPE (32,7%) era menor do que o percentual de servidoras (38,6%) e tão-somente 2,1% dos cargos pertencentes à elite dirigente do órgão naquele ano eram consignados a mulheres (BRASIL, 2018a).

A desigual distribuição de mulheres e DAS e FCPE constituía, desse modo, um fator que dificultava o exercício de atividades de direção, chefia e assessoramento por parte das servidoras no âmbito do serviço público federal e mostrava como a

segmentação horizontal do trabalho entre homens e mulheres atuava promovendo também a segmentação vertical. Nesse sentido, é preciso ter claro que, embora a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990⁷¹ possibilite ao servidor vinculado a um órgão específico assumir cargo ou função em outro órgão ou entidade da administração pública federal, a mobilidade do servidor no interior do aparelho de Estado não é um processo trivial. Além de regulada pela norma referente à carreira ou ao plano de cargos e carreiras a que o servidor pertence, a ocupação do cargo em comissão e o exercício da função gratificada em outro órgão ou entidade dependem de ato autorizativo, de caráter discricionário, do órgão cedente⁷². Em vista disso, a atuação da maioria dos servidores públicos efetivos tende a estar restrita ao órgão de lotação⁷³.

A situação de APO e EPPGG era diferente. A natureza das atividades exercidas por esses servidores os possibilitava maior mobilidade entre os órgãos e entidades da administração pública federal. Ao contrário de grande parte das carreiras do serviço público, cujos servidores são vinculados a atividades específicas do órgão de lotação, APO e EPPGG podem e devem exercer suas atividades em outros órgãos. Não à toa, a tabela 3.11 mostra que, em 2016, os servidores integrantes dessas duas carreiras ocupavam DAS e FCPE em todos os 23 órgãos listados, estando um grande número deles em órgãos da administração pública federal com significativa participação na distribuição de DAS e FCPE, tais como a Presidência da República, o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Ministério da Justiça.

⁷¹A Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 tratou do regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/L8112cons.htm. Acesso em 01 out. 2018.

⁷²Recentemente, a Portaria nº 193, de 3 de julho de 2018 (Disponível em: http://www.impresanacional.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/28503558/do1-2018-07-04-portaria-n-193-de-3-de-julho-de-2018-28503542). Acesso em 02 out. 2018), fortaleceu o MP no processo de movimentação de servidores públicos efetivos no âmbito da administração pública federal. Pelo normativo, a movimentação de servidores entre os órgãos do Poder Executivo Federal não estaria condicionada à ocupação de cargos em comissão ou ao exercício de função gratificada, podendo também ocorrer para suprir eventuais déficits de pessoal de órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. O Secretário de Gestão de Pessoas do MP poderá movimentar servidores entre os órgãos e as entidades federais sem a necessidade de anuência prévia do órgão cedente. De acordo com o MP (ver notícia publicada no site do MP, disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/noticias/perguntas-e-respostas-relativas-a-portaria-mp-no-193-de-3-de-julho-de-2018>). Acesso em 02 out. 2018), a medida deve proporcionar economia ao governo federal, uma vez que diminui a necessidade de realização de novos concursos públicos.

⁷³ Segundo o MP (Ver publicação disponível em <http://www.planejamento.gov.br/acao-informacao/recursos-humanos/servidores>). Acesso em 05 out. 2018), o órgão de lotação é aquele ao qual o servidor está administrativamente vinculado em virtude da sua forma de ingresso no serviço público. O órgão de exercício é aquele no qual o servidor está efetivamente desempenhando suas atividades.

Tabela 3.11 - Distribuição de DAS + FCPE e de homens e mulheres APO e EPPGG ocupantes de DAS + FCPE por órgão – 2016

Órgão	DAS+ FCPE	Homens APO	Mulheres APO	Homens EPPGG	Mulheres EPPGG
Presidência da República	15,3%	6,2%	14,8%	18,4%	16,7%
Ministério da Fazenda	13,4%	2,1%	0,0%	6,5%	8,0%
Ministério da Saúde	7,7%	3,6%	3,3%	2,7%	2,7%
Ministério do Planejamento, Orç. e Gestão	7,4%	57,0%	41,0%	19,2%	16,7%
Ministério da Justiça	7,2%	0,5%	1,6%	10,7%	12,0%
Ministério da Ciência, Tec., Inovação e Com. ¹	4,8%	3,1%	3,3%	3,1%	3,3%
Ministério da Educação	4,6%	1,0%	1,6%	6,9%	8,7%
Ministério da Previdência Social	4,6%	0,5%	1,6%	1,1%	0,7%
Ministério da Agr. Pec. e Abastecimento	4,5%	0,5%	0,0%	3,4%	2,7%
Ministério do Meio Ambiente	4,4%	1,0%	0,0%	1,5%	2,0%
Ministério da Defesa	3,9%	5,7%	9,8%	2,3%	1,3%
Ministério da Cultura	3,4%	1,0%	1,6%	3,1%	0,7%
Ministério do Des. Ind. e Comércio Exterior	2,5%	1,6%	0,0%	2,7%	2,0%
Ministério da Integração Nacional	2,5%	1,0%	4,9%	1,9%	0,0%
Ministério do Des. Social	2,4%	5,2%	3,3%	8,8%	12,7%
Ministério do Trabalho e Emprego	2,3%	1,0%	4,9%	1,5%	1,3%
Ministério das Relações Exteriores	2,1%	0,5%	3,3%	0,0%	2,0%
Ministério dos Transportes	1,9%	1,0%	1,6%	0,4%	0,0%
Ministério de Minas e Energia	1,6%	3,1%	0,0%	2,3%	2,7%
Ministério do Des. Agrário	1,0%	1,6%	1,6%	0,8%	0,7%
Ministério do Turismo	0,9%	0,5%	0,0%	0,4%	0,0%
Ministério das Cidades	0,9%	1,0%	1,6%	2,3%	2,7%
Ministério do Esporte	0,8%	1,0%	0,0%	0,0%	0,7%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Organização própria a partir dos dados sobre servidores, para dezembro de 2016, do Portal da Transparência (BRASIL, 2016e) e dos dados sobre funções e cargos em comissão disponíveis, para dezembro de 2016, do PEP (BRASIL, 2016d).

¹ Os DAS e as FCPE que apareciam no Portal da Transparência (BRASIL, 2016e) vinculados ao Ministério das Comunicações foram somados ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações a fim de permitir a comparação com os dados sobre cargos e funções extraídos do PEP (BRASIL, 2016d).

Para efeitos deste trabalho, interessa perceber que tal especificidade das carreiras de Planejamento e Orçamento e de Especialista de Políticas Públicas e Gestão Governamental permitia que uma parcela significativa das mulheres APO e EPPGG ocupantes de DAS e FCPE se encontrassem do lado de dentro das “paredes de vidro” da administração pública federal em 2016. Como indica a tabela 3.11, 14,8% das mulheres APO ocupantes daquele grupo de cargos em comissão e funções gratificadas, em 2016, estavam na Presidência da República e outros 41,0% no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A distribuição das mulheres EPPGG ocupantes de DAS e FCPE, em 2016, era mais equilibrada: 16,7% delas estavam na Presidência da República, 16,7% no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 12% no Ministério da Justiça e 8,0% no Ministério da Fazenda⁷⁴.

⁷⁴ A maior concentração de APO (não só mulheres) no MP se devia ao fato deles – ao contrário dos EPPGG que tem uma atuação mais livre no âmbito da administração pública direta, autárquica e fundacional – só poderem exercer suas atividades nos órgãos específicos e setoriais de planejamento e orçamento. Para mais detalhes sobre o exercício de APO e EPPGG ver Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001 (Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10180.htm. Acesso em 08 out. 2018) e Decreto nº 5.176, de 10 de agosto de 2004 (Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5176.htm. Acesso em 08 out. 2018).

Mas o fato das mulheres APO e EPPGG terem maiores chances de “escalar” as “as paredes de vidro” da administração pública federal não significava que elas estivessem na mesma situação que seus pares homens na ocupação de DAS e FCPE. A tabela 3.11 deixa perceber que, em 2016, as mulheres APO e EPPGG, muito mais frequentemente do que os homens APO e EPPGG, estavam ausentes da ocupação de cargos e funções em órgãos da administração pública federal e o gráfico 3.6 demonstra que elas não só constituíam a minoria dos ocupantes de DAS e FCPE nessas carreiras, em todos os níveis hierárquicos, como também estavam menos presentes nos cargos em comissão ou nas funções gratificadas superiores ao nível 3.

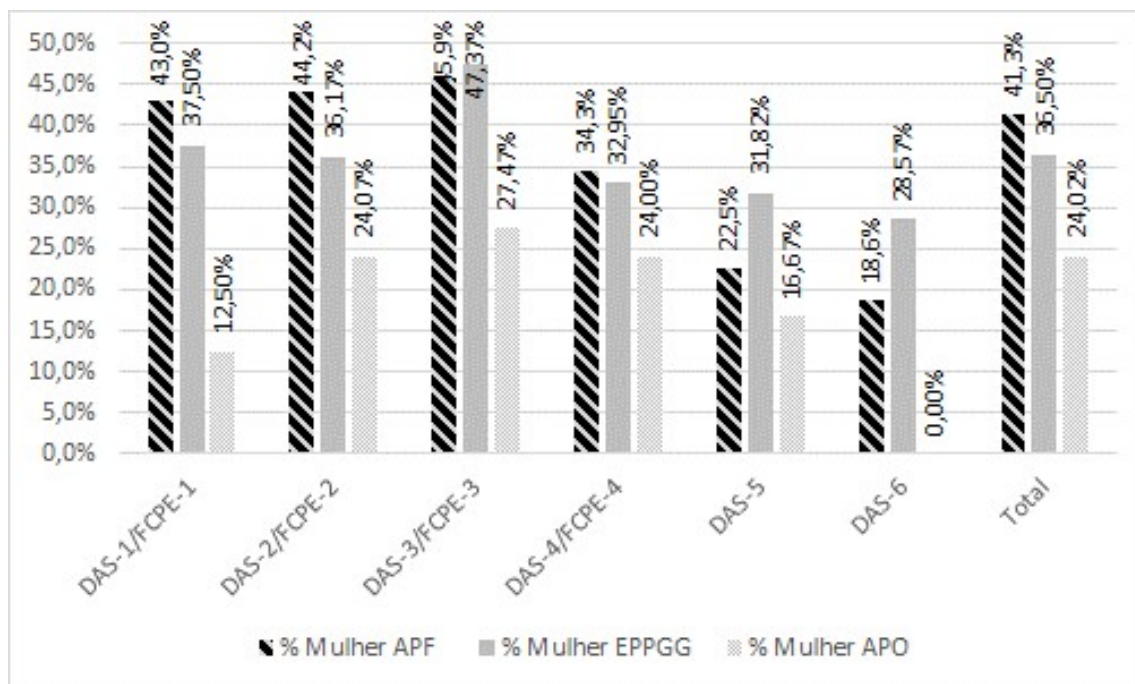
Os dados expostos no gráfico 3.6 enfatizavam, ademais, a condição de “elite discriminada” das mulheres APO e EPPGG frente ao conjunto das mulheres empregadas no serviço público federal. Se por um lado, elas não deixavam de figurar em uma situação de desigualdade e subordinação frente aos homens APO e EPPGG; por outro lado, sua participação em DAS e FCPE estava mais próxima da participação que tinham no corpo de servidores das duas carreiras do que o que era verificado para o conjunto das mulheres servidoras (BRASIL, 2018b). Desse modo, enquanto as mulheres correspondiam a 46,4% do total de servidores da administração pública direta, autárquica e fundacional em 2016, mas representavam apenas 41,3% dos ocupantes de DAS e FCPE; entre APO e EPPGG, as mulheres representavam, respectivamente, 26,7% e 35,0% do total de servidores e 24,0% e 36,5% dos ocupantes de cargos e funções nas duas carreiras (BRASIL, 2018b).

Vale registrar, no entanto, que mesmo entre as mulheres EPPGG, ligeiramente sobrerrepresentadas entre os ocupantes de cargos e funções na carreira, a divisão sexual do trabalho permanecia. Nesse sentido, não deve ser ignorado que a participação delas entre os ocupantes de DAS e FCPE, em 2016, só era superior à participação que tinham no total de servidores da carreira nos cargos e funções de nível 1 a 3 (BRASIL, 2018b).

Ainda com relação ao gráfico 3.6 cabe mencionar a ausência de mulheres entre os APO ocupantes de DAS 6. Nesse caso, além das questões relacionadas às relações sociais de sexo, à divisão sexual do trabalho e aos papéis de gênero, é preciso considerar a mobilidade mais limitada da carreira de Planejamento e Orçamento em comparação à carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e o exercício das funções de planejamento e orçamentação ao nível de subsecretaria (DAS 5) em grande

parte dos órgãos da administração pública federal. Esse conjunto de fatores tornava a disputa pela posição de DAS 6 muito mais acirrada entre os APO do que entre os EPPGG. Assim, é que, em 2016, a função de secretário de órgão finalístico federal era exercida por 14 EPPGG (4 mulheres e 10 homens) e apenas 2 APO (2 homens e nenhuma mulher) (BRASIL, 2018b).

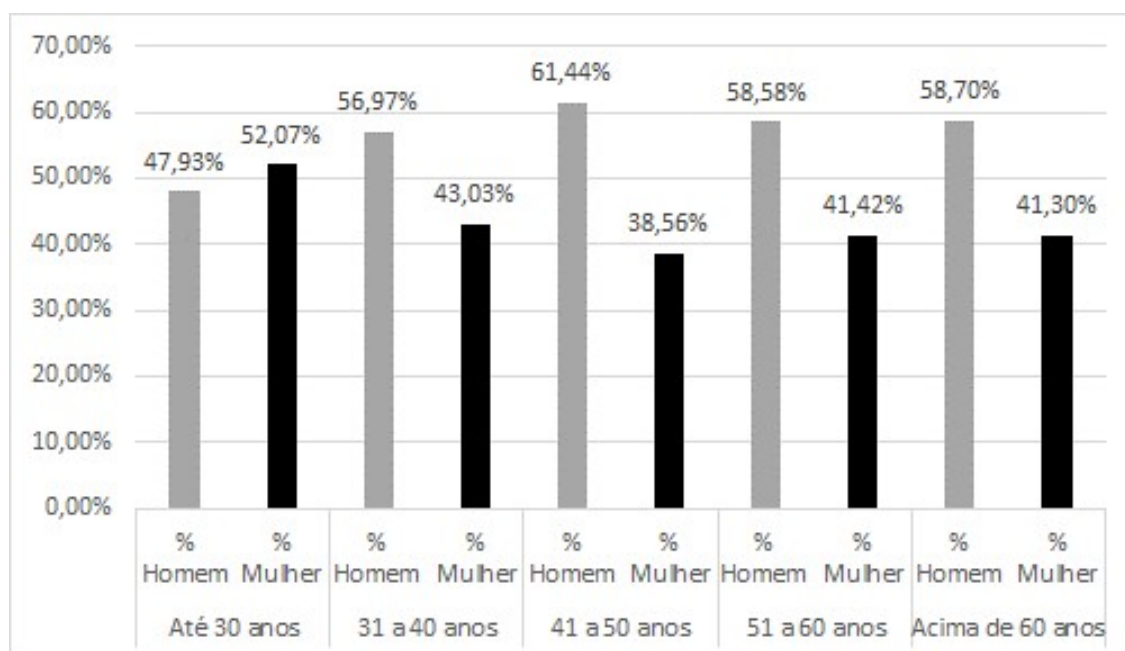
Gráfico 3.6 – Participação de mulheres entre os ocupantes de DAS + FCPE e participação das mulheres entre APO e EPPGG ocupantes de DAS + FCPE – 2016



Fonte: Organização própria a partir de dados sobre servidores, para dezembro de 2016, do Portal da Transparência (BRASIL, 2016e).

Por fim, os dados sobre a ocupação de DAS e FCPE na administração pública direta, autárquica e fundacional evidenciavam que à medida que se avançava na idade dos servidores, as mulheres diminuam sua participação na ocupação de “cargos de confiança” e funções gratificadas (BRASIL, 2018a). O percentual de mulheres ocupando DAS e FCPE, em 2016, só era superior ao de homens até os 30 anos de idade, faixa etária em que, provavelmente, a maioria delas fosse solteira e não tivesse filhos (BRASIL, 2018a). Isso mostrava como a noção de carreira no serviço público, como uma progressão linear e vertical, foi definida em termos generificados, como uma carreira masculina (WITZ; SAVAGE, 1992).

Gráfico 3.7 – Participação de homens e mulheres ocupantes de DAS + FCPE por grupo de idade – 2016



Fonte: Organização própria a partir dos dados sobre cargos em comissão e funções disponíveis, para dezembro de 2016, no PEP (BRASIL, 2016d).

* Nesta tabela estão consideradas apenas as 2.185 FCPE resultantes da transformação de DAS. As funções comissionadas tratadas no art. 4º da Lei nº 13.41/2016, portanto, não foram contabilizadas.

A influência de aspectos familiares – nos marcos da atual divisão sexual do trabalho – na trajetória profissional das mulheres, contudo, não explicava todo o quadro de desigualdades na ocupação de DAS e FCPE. Se assim fosse, a participação das mulheres na ocupação desse grupo de cargos em comissão e funções gratificadas após os 51 anos de idade – quando se considera que a responsabilidade advinda do cuidado com filhos pequenos tenha diminuído – seria próxima aos percentuais registrados até os 30 anos de idade e não era (BRASIL, 2018a). Como registra o gráfico 3.7, a ocupação de cargos por mulheres com idade acima dos 51 anos, em 2016, nem mesmo alcançava o percentual registrado na faixa etária de 31 a 40 anos.

3.3 Enfrentamento das Desigualdades de Sexo/Gênero no Serviço Público Federal

A relação das mulheres com o Estado é marcada por contradições e ambivalências. Se por um lado, o Estado é (re)produtor das desigualdades de classe, sexo/gênero e raça/etnia; por outro lado, é também um espaço político de reconstituição das lutas travadas na sociedade entre os diferentes grupos sociais (MASCARO, 2013).

A questão que se colocou dentro dos movimentos feministas a partir da reconstrução das instâncias da democracia liberal no País, ainda no processo de reorganização partidária em 1979, era se esta reconstituição, para ser mais efetiva ao avanço do projeto político de emancipação das mulheres, deveria ser feita a partir “de fora” ou “de dentro” do Estado (PINTO, 2003; SOARES, 1994; GONZALEZ, 2018).

No debate entre as feministas que advogavam pela manutenção do afastamento dos movimentos do Estado, assegurando suas autonomias e preservando-os do risco de captura, chamadas de “autonomistas”, e as feministas que defendiam uma “autonomia engajada”, ou seja, a institucionalização dos movimentos e uma aproximação da esfera estatal, denominadas de “institucionalizadas”, interessa ressaltar os importantes resultados conseguidos pela implementação da estratégia da institucionalização – como a incorporação de 80% das reivindicações apresentadas pelos movimentos de mulheres e feministas à Constituição Federal de 1988 e, mais recentemente, a promulgação da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, “Lei Maria da Penha”, de combate à violência doméstica contra a mulher, e da Emenda Constitucional nº 72/2013 e da Lei Complementar nº 150/2015, de equalização dos direitos das trabalhadoras domésticas aos de outros trabalhadores brasileiros (PINTO, 2003; ÁLVARO, 2013; BIROLI, 2018).

Esses resultados foram limitados, contudo, tanto pela estrutura patriarcal-racista-capitalista da ordem social vigente quanto pela conjuntura política e econômica dos anos de 1995 a 2017. Assim, a maior participação das mulheres nos “negócios do Estado” não significou nem uma participação igualitária em relação aos homens nas decisões tomadas nem uma mudança na forma generificada com que a burocracia estatal se organiza (SARDENBERG; COSTA, 2014; SAVAGE; MIKE, 1992).

Como afirmam Sardenberg e Costa (2010), o Estado brasileiro continuou sendo patriarcal. Mesmo representando 51% do eleitorado e estabelecidas cotas de participação por sexo nas eleições⁷⁵, as mulheres continuaram a ocupar somente cerca de 10% das

⁷⁵ A Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995, que estabeleceu normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, instituiu que 20%, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deveriam ser preenchidas por candidaturas de mulheres (Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9100.htm. Acesso em: 22 mar. 2018). Essa lei, segundo Sardenberg e Costa (2010), foi resultado da atuação do movimento feminista junto aos congressistas a partir de 1995. A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabeleceu normas gerais para as eleições, elevou aquele percentual para 30% (Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9504.htm. Acesso em: 22 mar. 2018). Para Sardenberg e Costa (2010), as quotas estabelecidas por estas legislações não se efetivaram na prática eleitoral do País por três razões principais: (1) Estas leis não preveem penalidades para os partidos que não obedecem a cota, o que leva muitos deles a simplesmente ignorá-la; (2) As legislações não preveem um suporte

vagas no Legislativo do País (SARDENBERG; COSTA, 2014; BIROLI, 2018). No Executivo, apesar de nunca antes dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff ter havido tantas mulheres como Ministras ou Secretárias-Executivas, elas continuaram sendo minoria nos cargos de mais alta hierarquia da administração pública federal (SARDENBERG; COSTA, 2014). No governo de Michel Temer, elas foram excluídas do primeiro escalão (PRAZERES; AMORIM, 2017). No Judiciário não era diferente. Apesar das mulheres representarem mais de 40% da base do Poder, muito poucas ocupavam cargos de maior nível hierárquico (SARDENBERG; COSTA, 2014). A chegada de mulheres às duas mais importantes Cortes de Justiça do País só aconteceu a partir de 1999, ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, com a escolha de Eliana Calmon Alves para ocupar a vaga de Ministra no Superior Tribunal de Justiça – STF e de Ellen Gracie Northfleet, no ano seguinte, para ocupar a vaga de Ministra no Supremo Tribunal Federal – STF (MINELLA; ASSIS; FUNCK, 2014; SARDENBERG; COSTA, 2014). Em 2017, dos 33 Ministros do STJ, apenas seis eram mulheres; e dos 11 Ministros do STF, somente dois eram mulheres⁷⁶.

Em termos de políticas públicas, a instituição de Mecanismos Institucionais de Mulheres – MIM⁷⁷, como o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM e a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres – SPM, bem como a adoção da estratégia conceitual e operacional da “transversalidade de gênero”, embora tenham contribuído para “espraizar” as ideias feministas no âmbito da política institucional, articular Estado e movimentos sociais de mulheres e feministas e, dentro do Estado, vincular políticas públicas de diversas áreas, explorando as possibilidades delas assim constituídas enfrentarem as desigualdades de sexo/gênero (e também de classe e raça/etnia); não conseguiram nem deixar de serem vistos como algo conjuntural na burocracia do Estado brasileiro nem de redefinir as políticas públicas a partir da perspectiva de gênero (GONZALEZ, 2018; SCHUMAHER, 2018).

concreto para as candidatas, como fundos de campanha públicos ou tempo de propaganda gratuito na TV ou no rádio; e (3) As leis também não preveem incentivos para a criação de mecanismos dentro dos partidos políticos para o encorajamento do desenvolvimento político das mulheres.

⁷⁶ Ministros do STJ: Assusete Dumont Reis Magalhães, Fátima Nancy Andriahi, Laurita Hilário Vaz, Maria Isabel Diniz Gallotti Rodrigues, Maria Thereza Rocha de Assis Moura e Regina Helena Costa (Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/web/verMinistrosSTJ?parametro=1>>. Acesso em: 14 dez. 2018). Ministras do STF: Cármen Lúcia Antunes Rocha e Rosa Maria Pires Weber (Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=sobreStfComposicaoComposicaoPlenariaApresentacao>>. Acesso em 14 dez. 2018).

⁷⁷ Segundo Gonzalez (2018), os MIM são mecanismos localizados dentro do aparato estatal e voltados à elaboração e implementação de políticas públicas para as mulheres.

Nesse sentido, Gonzalez (2018) e Schumacher (2018) destacavam que os lugares ocupados pelos MIM na estrutura administrativa do Estado não era fixo e que a capacidade deles atuarem variava em função do contexto político e econômico do País e da capacidade das mulheres em se organizarem politicamente.

Assim, foi que depois do sucesso na Constituinte, em 1990, no governo de Fernando Collor de Mello, o CNDM perdeu autonomia administrativa e financeira (SCHUMACHER, 2018). Em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, o CNDM foi reativado em decorrência da pressão política realizada pelos movimentos de mulheres e feministas, mas funcionou sem estrutura administrativa, sem orçamento próprio e com integrantes nomeados, sem consulta formal aos movimentos sociais, pelo Presidente da República (SCHUMACHER, 2018). Em 2003, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em resposta à articulação dos movimentos de mulheres e feministas no ano anterior em torno da Plataforma de Política Feminista, a SPM foi criada e o CNDM a ela vinculado (ÁLVARO, 2013; SARDENBERG; COSTA, 2014; SCHUMACHER, 2018). Em 2011, com a eleição da primeira mulher à Presidência da República do Brasil, a SPM ganhou *status* ministerial, alcançando o mais alto nível na estrutura organizacional estatal (GONZALEZ, 2018). Em 2015, já como sinal das dificuldades políticas e econômicas enfrentadas pela Presidente Dilma Rousseff e do avanço do conservadorismo moral, a SPM passou a ser uma secretaria dentro do Ministério das Mulheres, Igualdade Racial, Juventude e dos Direitos Humanos (GONZALEZ, 2018; BIROLI, 2018). Finalmente, em 2016, com a deposição de Dilma Rousseff e a ascensão de Michel Temer, a SPM perdeu força política e capacidade administrativa, sendo vinculada ao Ministério da Justiça (GONZALEZ, 2018).

Para Biroli (2018, p. 201), as idas e vindas no posicionamento dos MIM no aparelho estatal federal mostravam que, no caso brasileiro, “[...] tem havido conexão entre o alargamento da democracia e a participação das mulheres, entre o caráter social do Estado democrático e os passos para a construção de uma sociedade mais igualitária também segundo uma perspectiva de gênero”. Nesse sentido, a autora (BIROLI, 2018) argumenta que tanto os reflexos acontecidos na atuação do CNDM na década de 1990 quanto na da SPM a partir de 2015 acompanhavam o fortalecimento da agenda neoliberal e a, conseqüente, redução da porosidade do Estado aos movimentos sociais e suas agendas de políticas públicas.

No tocante à transversalidade de gênero, Bandeira (2005) sublinhava duas dificuldades na sua operacionalização: uma fruto da perspectiva masculina dos

servidores públicos federais (homens e mulheres) envolvidos na concepção e implementação das políticas públicas; e outra resultado da própria organização burocrática (especializada, compartimentalizada, hierarquizada e rígida) da administração pública.

Para efeitos do nosso trabalho, interessa perceber que, mesmo com as dificuldades estruturais e conjunturais assinaladas, tanto CNDM quanto SPM procuraram enfrentar as desigualdades de sexo/gênero existentes na administração pública federal.

Ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, o CNDM,

com o objetivo de implementar a Plataforma de Ação, resultante da IV Conferência Mundial sobre a Mulher, firmou uma série de protocolos de cooperação com os Ministérios da Justiça, do Trabalho, da Educação e da Saúde e elaborou, com a contribuição dos conselhos estaduais e municipais, as estratégias para promover a igualdade [entre homens e mulheres no Brasil] (SCHUMAHER, 2018, p.44).

O protocolo de cooperação assinado entre o Ministério da Justiça, onde o CNDM estava alocado, e o Ministério da Administração e Reforma do Estado levou a ENAP a elaborar o “Diagnóstico da Situação da Mulher na Administração Pública Federal” (ENAP, 1998), já referido na introdução desta dissertação, e deu origem ao Programa Nacional de Promoção da Igualdade e Oportunidade na Função Pública (CARDOSO, 2008).

A proposta, conforme o plano de governo anunciado por Fernando Henrique Cardoso (CARDOSO, 2008, p.154), era que até o fim de 2006 houvesse mais equilíbrio entre homens e mulheres tanto na participação das diversas carreiras quanto na ocupação de cargos de chefia no âmbito do serviço público federal. Para tanto, previa-se, dentre outras ações, a revisão dos “[...] conteúdos dos cursos de admissão ou promoção de pessoal para eliminar possíveis discriminações entre mulheres e homens” (CARDOSO, 2008, p.154). A própria fragilidade institucional do CNDM desautorizava, no entanto, a crença de que a igualdade de oportunidades na administração pública federal pudesse ter efetividade (SCHUMAHER, 2018).

Em 2005, a SPM – em parceria com a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR, ONU Mulheres e Organização Internacional do Trabalho – OIT – retomou a agenda de enfrentamento à segmentação horizontal e vertical no âmbito da administração pública, instituindo o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça (BRASIL, 2016c).

Pelo Programa, com a última edição lançada em 2016, organizações de médio e grande porte, públicas e privadas, eram instadas a realizar mudanças em suas práticas de gestão de pessoas, bem como na cultura organizacional a fim de promover a igualdade entre mulheres e homens, considerando as desigualdades de raça/etnia (BRASIL, 2016c). As mudanças – que deviam considerar as dimensões de: (1) recrutamento e seleção; (2) capacitação e treinamento; (3) ascensão funcional e plano de cargos e carreiras, salário e remuneração; (4) políticas de benefícios; (5) programas de saúde e segurança; (6) mecanismos de combate às práticas de desigualdade, às discriminações de gênero e raça e à ocorrência de assédio moral e sexual; (7) prática de capacitação na rede de relacionamentos da organização; e (8) propaganda institucional interna e externa – eram propostas pela própria organização por meio de um plano de ação e tinham sua implementação acompanhada tanto internamente pelo Comitê Gestor de Gênero e Raça da organização quanto externamente pela SPM (BRASIL, 2016c). À organização que executava pelo menos 70% do plano de ação, a SPM conferia uma marca de gestão eficiente, o Selo Pró-Equidade de Gênero e Raça (COSTA, 2011; BRASIL, 2016c).

Segundo a SPM (BRASIL, 2016c), ao longo de dez anos, 191 organizações participaram do Programa e mais de 60% delas fizeram jus ao recebimento do Selo Pró-Equidade de Gênero e Raça. Na lista das organizações premiadas nas seis edições do Programa, entretanto, dois aspectos chamavam atenção: (1) a quase ausência da administração pública federal direta, representada unicamente por AGU e MPU; e (2) a substantiva participação de empresas públicas e sociedades de economia mista, não-dependentes, como Petrobrás, Eletrobrás, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil (BRASIL, 2016c). Essa desproporção reforçava as críticas feitas por Costa (2011) quanto ao caráter voluntarista e produtivista do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça.

No primeiro caso, o fato da decisão quanto à participação no Programa, assim como das medidas a serem implementadas em seu âmbito estarem a cargo de cada organização fazia com que a SPM tivesse pouco controle sobre o sentido e a profundidade das mudanças operacionalizadas com vistas ao enfrentamento das desigualdades de sexo/gênero e raça/etnia no mercado de trabalho brasileiro (COSTA, 2011). No segundo caso, a estratégia de conferir um Selo Pró-Equidade de Gênero e Raça às organizações que cumprissem ao menos 70% do plano de ação parecia motivar mais as empresas públicas, que assim poderiam ter suas ações admitidas à carteira de

ações do Índice de Sustentabilidade Empresarial – ISE, da Bolsa de Valores de São Paulo, do que o restante das organizações públicas (COSTA, 2011).

Mesmo no âmbito de empresas públicas e sociedades de economia mista, contudo, os estudos realizados indicavam a baixa capacidade do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça em modificar a realidade de desigualdade de sexo/gênero e raça/etnia do setor público.

Na Eletronorte, Costa (2011) mostrava que a implementação do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça não havia alterado, de forma significativa, nem a proporção de empregadas nos quadros da empresa entre 2005 e 2009 – no primeiro ano esta era de 18% e no último de 20% – nem a segmentação horizontal, a qual levava a que os homens estivessem mais presentes nos cargos técnicos, ligados às áreas-fim da empresa, e mulheres nos cargos administrativos, ligados às áreas-meio. Em termos de segmentação vertical, a autora (COSTA, 2011, p.45) assinalava que “a empresa nunca teve uma mulher em seu nível decisório mais alto (Diretoria) e observa-se um quadro proporcionalmente menor de mulheres nas demais gerências, apesar do aumento quantitativo entre 2007 e 2009”.

Na Caixa Econômica Federal, Pinto e Midlej (2012) apresentavam um tímido crescimento na ocupação de cargos de gestão por mulheres na CEF – menos de 1 p.p. em cinco anos de implementação do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça –, o qual elas relacionavam a duas importantes alterações no processo seletivo interno: (1) à mudança nos critérios avaliados na seleção, os quais haviam passado a incluir o tempo de substituição em função gerencial; e (2) à composição, em igual número, de homens e mulheres na banca de seleção. “Outra determinação considerada de grande contribuição é a de premiar as direções regionais [filiais da CEF] que valorizem o grupo funcional de mulheres e negros (...)” (PINTO; MIDDLEJ, 2012, p.1543).

CAPÍTULO 4 – MULHERES DA GESTÃO

Nos capítulos anteriores procuramos mostrar, dentre outros aspectos, que em um mercado de trabalho formal que vem se estreitando e precarizando, inclusive em seu “polo moderno”, a administração pública tem representado uma das melhores alternativas de ocupação para os trabalhadores brasileiros.

Se até a década de 1970, como diz Barroso (2015), o emprego público aparecia como “uma alternativa pouco desejável” de ocupação para os brasileiros com nível superior de escolaridade, chamando a atenção apenas daqueles que tinham dificuldades em participar do mercado de trabalho constituído pelo setor privado; a partir da década de 1980 e, especialmente da década de 1990 em diante, o emprego público se tornava o “sonho dourado” para os brasileiros com maior nível educacional.

No caso das mulheres, grupo social para quem o emprego público sempre teve enorme importância, tão ou mais interessante, nesse contexto, do que perceber que a maior parte das trabalhadoras do Estado se encontrava, entre 1995 e 2017, ocupada nas áreas mais sujeitas ao processo de precarização, é notar que mesmo aquelas que integravam o “núcleo estratégico” do Estado enfrentavam obstáculos para se colocar em condição de igualdade frente aos seus pares homens. Como afirma León (2002), a diversidade das mulheres e das condições em que vivem não esconde o fato de que o sexo/gênero é um grande denominador comum de problemas.

Neste capítulo, avançamos no estudo do grupo formado pelas mulheres ocupantes dos cargos de APO e EPPGG, das carreiras da gestão governamental federal. A intenção foi mostrar, na análise comparada a seus homólogos homens, como o sexo/gênero interferiu em suas trajetórias profissionais. Dessa maneira, a primeira parte do capítulo traçou o perfil dos homens e das mulheres entrevistados no âmbito desta pesquisa e a segunda parte, apontou como aspectos materiais e simbólicos, estruturais e conjunturais da ordem social do patriarcado-racismo-capitalismo atuaram para construir e manter as desigualdades de sexo/gênero entre APO e EPPGG no período considerado.

4.1 O Perfil dos Homens e das Mulheres APO e EPPGG Entrevistados

Os 14 homens e mulheres APO e EPPGG que ocupavam ou que haviam ocupado até recentemente FCPE/DAS 4 e DAS 5 e 6 na administração pública federal direta e que foram entrevistados no âmbito desta pesquisa eram em sua maioria brancos,

graduados e/ou pós-graduados em economia, estavam na faixa etária dos 41 aos 50 anos, eram casados e tinham 2 filhos. Dentro desse perfil geral, havia duas diferenças importantes entre homens e mulheres que merecem ser aqui comentadas.

Primeira, como mostra a tabela 4.1, o grupo das mulheres APO e EPPGG era mais diverso do ponto de vista étnico/racial do que o grupo dos homens APO e EPPGG. A maior participação de negras entre as mulheres se deveu à maioria das APO entrevistadas para a pesquisa ter se identificado como parda ou negra.

Cor/Raça	Total	Masculino	Feminino
Total	100,0%	50,0%	50,0%
Branca	64,3%	71,4%	57,1%
Negra	35,7%	28,6%	42,9%

Fonte: Organização própria a partir dos dados levantados junto aos APO e EPPGG entrevistados.

* a população negra é composta por aqueles que se identificaram como negros ou pardos.

Segunda, apesar de, como mostra a tabela 4.2, tanto entre os homens APO e EPPGG quanto entre as mulheres APO e EPPGG o mais comum fosse a graduação em Ciências Econômicas, havia uma maior diversidade de áreas de formação dentro do último grupo do que no interior do primeiro.

Graduação	Total	Masculino	Feminino
Total	100,0%	50,0%	50,0%
Ciências Econômicas	57,1%	71,4%	42,9%
Ciências Contábeis	14,3%	0,0%	28,6%
Engenharia Elétrica	7,1%	14,3%	0,0%
Informática	7,1%	0,0%	14,3%
Relações Internacionais	7,1%	0,0%	14,3%
Ciências Sociais	7,1%	14,3%	0,0%

Fonte: Organização própria a partir dos dados levantados junto aos APO e EPPGG entrevistados.

A diferença de 28,5 p.p. na participação de homens e mulheres formados em Ciências Econômicas no grupo de APO e EPPGG estudado era interessante de ser observada porque a variação encontrada na participação de homens e mulheres diplomados em Ciências Econômicas em 1995, ano em que o “entrevistado-médio”⁷⁸ teria concluído o curso de nível superior e estaria ingressando no mercado de trabalho, era de apenas 11,0 p.p.

⁷⁸ Tendo em vista que a média de idade dos entrevistados no âmbito da pesquisa era de 44 anos, consideramos que o “entrevistado-médio”, caso tivesse ingressado na universidade aos 18 anos de idade e o curso de graduação tivesse quatro anos de duração, teria se formado em 1995.

Tabela 4.3 - Participação de homens e mulheres entre diplomados de cursos superiores selecionados - Brasil, 1995

Graduação	Total	Masculino	Feminino
Total	100,0%	55,1%	44,9%
Ciências Econômicas¹	26,9%	55,5%	44,5%
Ciências Contábeis²	56,5%	51,9%	48,1%
Engenharia Elétrica³	8,9%	88,6%	11,4%
Informática	1,6%	62,8%	37,2%
Relações Internacionais	0,4%	39,0%	61,0%
Ciências Sociais⁴	5,8%	31,3%	68,7%

Fonte: Microdados do Censo da Educação Superior de 1995 (BRASIL, 1995b).

¹ Inclui os diplomados nos cursos de Economia e Ciências Econômicas.

² Inclui os diplomados nos cursos de Ciências Contábeis, Ciências Contábeis - Análise de Sistemas e Ciências Contábeis - Ênfase em Análise de Sistemas.

³ Inclui os diplomados nos cursos de Engenharia Elétrica, Engenharia Elétrica - Modalidade Eletrônica, Engenharia (Industrial) Elétrica - Eletrotécnica, Engenharia (Industrial) Elétrica - Eletrônica, Engenharia Elétrica - Telecomunicações, Engenharia Elétrica - Controle e Automação Industrial e Engenharia Elétrica/Eletrônica.

⁴ Inclui os diplomados nos cursos de Ciências Sociais, Bacharelado em Sociologia e Ciência Política, Bacharelado em Ciências Sociais, Ciências Sociais - Sociologia Rural, Ciências Sociais - Ênfase em Política de Saúde e Ciência Política.

Também é curioso que, no grupo de APO e EPPGG entrevistados, os representantes do curso de Ciências Sociais e de Informática fossem, respectivamente, um homem e uma mulher. Como os dados trazidos pela tabela 4.3 deixam patente, no ano de 1995, 68,7% dos diplomados do primeiro curso eram mulheres; enquanto que 62,8% dos graduados no segundo curso eram homens.

Os dados relativos às pós-graduações realizadas pelo grupo de APO e EPPGG entrevistados também apresentavam diferenças por sexo/gênero. Enquanto 100% dos homens APO e EPPGG possuíam alguma pós-graduação (*lato sensu* e/ou *stricto sensu*), o percentual registrado entre as mulheres era de 71,4%. Conforme registra o quadro 4.1, entre os homens APO e EPPGG, duas áreas do conhecimento concentravam grande parte das pós-graduações feitas: Economia e Administração Pública. Assim, 42,8% dos homens APO e EPPGG tinham pós-graduação em Economia e outros também 42,8% tinham pós-graduação em Administração Pública. Entre as mulheres APO e EPPGG, as áreas de conhecimento das pós-graduações realizadas eram variadas, iam desde Energia até Desenvolvimento Internacional. Apenas 14,3% das mulheres APO e EPPGG possuíam pós-graduação em Economia e nenhuma delas havia feito pós-graduação na área de Administração Pública.

O tipo de pós-graduação realizada também variava em função do sexo/gênero. Como pode ser observado no quadro 4.1, as pós-graduações *lato sensu* eram mais comuns entre as mulheres APO e EPPGG do que entre os homens APO e EPPGG.

Quadro 4.1 - Perfil dos APO e EPPGG entrevistados por sexo e segundo tipo e área da pós-graduação – 2018

Sexo	Tipo	Área
Homens	Stricto Sensu (Mestrado)	Economia
	Stricto Sensu (Doutorado)	Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional
	Lato sensu	Gestão de Orçamento
	Stricto Sensu (Mestrado)	Administração Pública
	Stricto Sensu (Mestrado)	Administração Pública
	Stricto Sensu (Mestrado)	Desenvolvimento Econômico
	Stricto Sensu (Mestrado)	Engenharia Elétrica
	Stricto Sensu (Mestrado)	Economia
	Stricto Sensu (Doutorado)	Economia
	Stricto Sensu (Mestrado)	Administração Pública
Mulheres	Lato sensu	Gerenciamento em Processos de Negócio (em curso)
	*	*
	Stricto Sensu (Mestrado)	Política Científica e Tecnológica
	Stricto Sensu (Mestrado)	Desenvolvimento Internacional
	Stricto Sensu (Mestrado)	Energia
	Lato sensu	Direito
	*	*
	Lato sensu	Economia do Setor Público
Lato sensu	Contabilidade Pública	

Fonte: Organização própria a partir dos dados levantados junto aos APO e EPPGG entrevistados.

* Não possuía pós-graduação.

Outra diferença significativa entre o grupo de homens APO e EPPGG e o grupo de mulheres APO e EPPGG entrevistados estava no órgão de ocupação de cargos e funções. Como mostra o quadro 4.2, enquanto os homens APO e EPPGG ocupantes de FCPE/DAS 4 e DAS 5 e 6 entrevistados estavam concentrados no MP, as mulheres APO e EPPGG ocupantes de FCPE/DAS 4 e DAS 5 entrevistadas estavam “espalhadas” em diversos órgãos da Esplanada dos Ministérios.

Quadro 4.2 - Distribuição dos APO e EPPGG entrevistados por sexo e segundo órgão – 2018

Sexo	Órgão	%
Homens	Ministério do Planejamento, Orç. e Gestão	71,4%
	Ministério do Des.Social	14,3%
	Presidência da República	14,3%
Mulheres	Presidência da República	28,6%
	Ministério da Educação	28,6%
	Ministério do Des.Social	14,3%
	Ministério de Minas e Energia	14,3%

Fonte: Organização própria a partir dos dados levantados junto aos APO e EPPGG entrevistados.

No mais, o grupo de homens e mulheres APO e EPPGG entrevistados apresentavam características bastante similares: (1) a remuneração mensal básica bruta⁷⁹ média dos homens era de R\$ 31.404,68 e das mulheres de R\$ 31.846,55; (2) o tempo médio de carreira dos homens era de 13 anos e das mulheres de 15 anos; e (3) a idade média dos filhos dos homens era de 9 anos e a dos filhos das mulheres de 13 anos.

4.1 O Sexo/Gênero na Trajetória Profissional dos Homens e das Mulheres APO e EPPGG Entrevistados

Como já comentamos nesta dissertação, a divisão sexual do trabalho possui bases materiais e simbólicas e elas se (re)produzem mutuamente. Por um lado, a crença de que as diferenças biológicas observadas entre homens e mulheres diferenciaria socialmente os dois grupos sociais permite a manutenção da divisão sexual do trabalho. Por outro lado, a diferenciação social entre os dois sexos/gêneros (re)produzida a partir da divisão sexual do trabalho reforça a crença quanto à existência de diferenças essenciais entre homens e mulheres.

Assim, não era por acaso que em um grupo de servidores públicos (APO e EPPGG) que, em sua maioria, percebia homens e mulheres como seres ontologicamente diferentes, as desigualdades de inserção entre os sexos/gêneros na administração pública federal não fossem, em geral, problematizadas.

⁷⁹ A informação quanto à remuneração mensal foi retirada do Portal da Transparência. Este procedimento foi necessário porque alguns entrevistados só conseguiram lembrar do valor mensal de sua remuneração e outros, apenas do valor anual. Assim, o cálculo da remuneração média mensal teve como base o dado sobre "remuneração básica bruta" percebida pelos entrevistados em fevereiro de 2018 (primeiro mês disponível na consulta realizada ao Portal da Transparência <www.portaldatransparencia.gov.br>, no acesso realizado em 21 set. 2018). A remuneração básica bruta é composta pela soma das parcelas remuneratórias correspondentes ao cargo efetivo, função ou cargo comissionado.

Entre as mulheres APO e EPPGG entrevistadas a mulher era definida como “pouco objetiva”, mais “honestas”, “organizada”, “dócil”, “sensível”, “informal”, “colaborativa”, “responsável”, altruísta (ou “prezando mais o conjunto do que a si mesma”), comunicativa (ou “falando mais e com mais detalhe”), “com maior capacidade de adaptação” e “mais ligada na família”. Já o homem era visto como “objetivo”, “ambicioso”, “vaidoso”, “formal”, “duro”, “rígido”, “mais solto” e “mais focado no trabalho”.

O interessante no caso da fala das mulheres foi notar não só que o “espelhamento” das características atribuídas a homens e mulheres (objetivo X pouco objetiva, formal X informal, rígido X dócil, etc) estabelecia uma relação de complementaridade entre os dois grupos sociais, mas também que as características atribuídas a um e outro grupo social carregava o que era visto como necessário para que pudessem atuar nos espaços socialmente designados a eles. Não é por outra razão, portanto, que as mulheres, grupo socialmente destinado ao espaço privado/reprodutivo, em que as relações são construídas em torno dos afetos, do cuidado e do apoio mútuo, foram caracterizadas como sensíveis, colaborativas e altruístas⁸⁰; enquanto que os homens, grupo socialmente destinado ao espaço público/produzido, em que as relações são estruturadas pela competição, eram definidos como ambiciosos, vaidosos e objetivos. Como nos lembra Léon (2002, p.15), “[...] estamos mentalmente colonizados e [...] as relações de dominação não apenas funcionam no plano material, mas também no imaginário⁸¹”.

Mas reconhecer traços da colonização mental da ideologia patriarcal nas falas das sete mulheres entrevistadas não significava dizer que a dominação masculina não encontrava resistência nelas. Nas falas das três mulheres entrevistadas que se seguem estava indicada a opinião de que tais diferenças não só não eram reais, como resultado da vigência de um sistema de opressão que lançava mão de um processo de socialização sexista para se (re)produzir.

Eu acho que os homens passam, talvez, a *impressão* de serem mais focados, né? Porque eles não se importam muito com a beleza, não se importam muito com os filhos, né? Então, eles passam aquela *impressão*, aquele negócio do terno, né? Eles passam a impressão de serem mais focados. Então, eu acho

⁸⁰ Biroli (2018) enfatiza que o espaço privado/reprodutivo é também de exploração do trabalho, do exercício da autoridade e da violência. Sendo assim, as visões idílicas sobre o que acontece no âmbito familiar tem ocultado as desiguais relações de poder historicamente estabelecidas.

⁸¹ No original (LÉON, 2002, p.15), “[...] estamos metalmente colonizados y [...] las relaciones de dominación no sólo funcionan en el plano de lo material, sino también en el imaginario”.

que isso já *daria* mais pontos pra eles, né? Numa análise de quem for olhar só isso, né? (Fabiola, grifos nosso).

[...] as mulheres são mais sensíveis [às desigualdades estruturantes de sexo/gênero e raça/etnia]. Eu realmente tenho [essa impressão]. [...] Talvez, seja por isso, é uma *vivência* das mulheres *na opressão*, mesmo que ela, ela não reflita sobre isso, eu vejo que elas são realmente mais sensíveis (Beatriz, grifos nosso).

[...] eu acho que são as *mesmas* características pra homens e pra mulheres e, óbvio, que tem características que você *associe mais* ao feminino, como essa parte colaborativa, essa parte mais de diálogo, não diálogo, mas, assim, de prezar mais o conjunto do que a si mesmo, né? Eu acho que as mulheres tendem mais a fazer isso, é... Como essas características *mais relacionadas* a homens, de serem duros, mais, ríspidos, às vezes, mais vaidosos... Então, assim, essas características *associam* mais ao feminino e masculino estão presentes tanto em homens quanto em mulheres. Então, cê vai achar mulheres com perfis mais masculinos e homens com perfis mais femininos. [...] E eu acredito, assim, que a *socialização* leva você a *moldar* o comportamento, assim (Gabriela, grifos nosso).

Entre os sete homens APO e EPPGG entrevistados, as características atribuídas aos sexos/gêneros por quatro deles também aludiam ao espaço prioritário de atuação de cada um dos grupos sociais. Assim, a mulher era caracterizada como “comunicativa” e “conciliadora” e o homem como “objetivo”, “competitivo” e “disponível ao trabalho”.

Diante da percepção, portanto, de que homens e mulheres eram “essencialmente” diferentes, parecia “natural” aos olhos de grande parte dos entrevistados que as mulheres se interessassem por determinadas áreas de conhecimento e não por outras e que, a partir da formação educacional de sua preferência, estivessem presentes em determinadas ocupações e não em outras.

No caso das mulheres, apenas duas das entrevistadas – ambas APO – afirmaram ter percebido e manifestaram ter problematizado o desequilíbrio na participação de homens e mulheres nas carreiras da gestão governamental durante o exercício de seus cargos. Outra das mulheres APO afirmou não ter percebido inicialmente o desequilíbrio entre os sexos na carreira, tendo lhe chamado a atenção o pequeno número de pessoas vistas por ela como negras participando do serviço público federal.

No caso das EPPGG, a dispersão dos integrantes da carreira – muito maior do que a dos APO – pelos diversos órgãos da administração pública federal contribuía para que a desigualdade de sexo/gênero não fosse notada. Assim, enquanto as mulheres APO analisavam a participação de homens e mulheres na carreira a partir de sua experiência na turma do curso de formação e no dia-a-dia do exercício do cargo nos órgãos

específicos do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal⁸²; as mulheres EPPGG contavam apenas com sua vivência na turma do curso de formação da carreira como referencial. Como a participação das mulheres nos últimos concursos públicos realizados para o cargo de EPPGG cresceu, as mulheres entrevistadas acreditavam que a proporção de homens e mulheres na carreira de Especialista em Políticas Públicas era equilibrada.

Quando confrontadas com os dados de participação de homens e mulheres nas carreiras da gestão governamental apresentados pelo BEP nº 249 (2017a) e perguntadas sobre os fatores que poderiam explicar a desigualdade de sexo/gênero registrada, as mulheres entrevistadas se dividiram entre aquelas que achavam que o perfil da prova de seleção ao cargo não favorecia a entrada das mulheres nas carreiras, dado o seu “viés economicista”, e aquelas que não conseguiam identificar nenhum motivo em especial para que a situação assim se apresentasse. O primeiro grupo era formado por três mulheres APO e uma mulher EPPGG e o segundo, exclusivamente, por mulheres EPPGG.

Entre as mulheres que viam no desenho da prova de seleção ao cargo uma das razões para a diminuta presença das mulheres nas carreiras da gestão, a fala de uma das entrevistadas, abaixo transcrita, ilustrava bastante bem como o “imaginário de gênero” colaborava para a segmentação horizontal na administração pública federal. Em seu discurso podemos perceber com clareza a relação estabelecida entre “o feminino”, as áreas de formação educacional vistas como sendo de maior aderência a ele e as saídas profissionais possibilitadas a partir de tal “escolha”.

Mulher não é muito objetiva, começa daí... [...] Então, assim, o concurso, especialmente de APO, não sei, né? Eu lembro das provas, assim, são muito objetivas. [...] o lado econômico, Contabilidade, essas matérias, elas [as mulheres], elas não são tão objetivas. [...] e, segundo, é... [...] talvez, a gente associe a trabalhos que você... A mulher gosta mais de trabalhos interpessoais, eu acho. Talvez, por isso, que a gente goste tanto assim, da Psicologia, do lado social, da Pedagogia, entendeu? A gente gosta disso, e... nessas carreiras [da gestão governamental] você tem pouco conhecimento do potencial que você tem de contribuir como cidadã, entendeu? [...] É menos tangível os resultados que você pode alcançar. Talvez, por isso, desperte menos interesse, menos interesse das mulheres (Alice).

⁸² A Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001 (Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10180.htm. Acesso em 24 nov. 2018), estabelece que o *Sistema de Planejamento e Orçamento Federal* é integrado por *órgãos específicos*, que são aqueles vinculados ou subordinados ao órgão central do Sistema, no caso o MP; e por *órgãos setoriais*, que são as unidades de planejamento e orçamento dos Ministérios, da Advocacia-Geral da União, da Vice-Presidência e da Casa Civil da Presidência da República. Para efeitos deste trabalho, interessa saber que os APO tendem a permanecer alguns anos, depois de aprovados no concurso público, no órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal antes que seu exercício em órgãos setoriais seja autorizado. No caso dos EPPGG, a permanência no MP não é obrigatória.

Entre os homens APO e EPPGG entrevistados também dois, ambos APO, declararam terem percebido o desequilíbrio na participação de homens e mulheres nas carreiras da gestão governamental durante o exercício dos respectivos cargos, mas nenhum deles manifestou ter problematizado a questão. Pelas mesmas razões que as mulheres EPPGG, os homens EPPGG tiveram mais dificuldades do que os homens APO em observar a desigualdade de sexo/gênero no interior de sua carreira.

Quando questionados quanto ao que explicaria a desigualdade de sexo/gênero registrada pelo BEP nº 249 (2017a) nas carreiras da gestão governamental, os homens levantaram uma variedade maior de hipóteses do que as mulheres pesquisadas. Para eles, a menor participação das mulheres nos cargos de APO e EPPGG se devia a: (1) o “tipo de assunto” tratado no âmbito das carreiras, o qual não atrairia as mulheres; (2) às desigualdades de sexo/gênero do passado; (3) o perfil da prova de seleção ao cargo, que não privilegiaria as áreas de conhecimento de preferência das mulheres; e (4) a menor disponibilidade de tempo das mulheres dedicadas ao cuidado do marido e dos filhos para estudar para concursos públicos difíceis e concorridos.

Também entre os homens APO e EPPGG entrevistados era perceptível a relação estabelecida entre “o feminino”, as áreas de formação educacional mais identificadas a ele e as saídas profissionais possibilitadas a partir da “escolha” realizada.

Assim, em se tratando do APO, que tem um lado de finanças muito pesado, às vezes, tem a parte do planejamento, tem a parte das finanças, eu acho que essa área econômica é uma área pouco atrativa pras mulheres. Não sei porquê. [...] na área do APO é claro que há uma *preferência* de homens ou um *não-entusiasmo* das mulheres pra entrar na carreira. Eu acho que é por conta disso, por causa do aspecto econômico, né? Até você vê as próprias faculdades, eu não sei, de Economia e dessas áreas mais de Exatas. Não de Exatas, né, de sócio-exatas. Vamos colocar assim [...]. Então, isso acaba carregando um pouco isso, né?” (Bernardo).

Contudo, a relação estabelecida por diversos entrevistados (homens e mulheres) entre a menor presença das mulheres nos cursos de Economia e a pequena participação delas nos cargos de APO e EPPGG deve ser vista com cautela. Os dados estatísticos oficiais, já mostrados na seção anterior, demonstravam que, ainda no ano de 1995, a diferença registrada entre os homens e as mulheres que concluíam o curso de Economia era menor do que a consignada à participação desses grupos sociais nos dois cargos. Assim, a recorrência do uso do argumento entre os entrevistados deixava patente, por um lado, a força da imagem social de que as mulheres, sendo “pouco objetivas”, seriam também pouco afeitas a trabalhar com números e, por outro lado, o uso da ideologia

patriarcal para justificar a divisão sexual do trabalho vigente na administração pública federal.

A articulação do simbólico com o material aparecia também nas falas dos homens e das mulheres APO e EPPGG entrevistados desvelando os processos sociais que permitiam a existência da segmentação vertical na administração pública federal. Nesse sentido, a maternidade, mas não a paternidade, aparecia fomentando a “autodiscriminação” e possibilitando a “discriminação encoberta”.

No primeiro caso, os relatos das mulheres APO e EPPGG entrevistadas davam conta de mudanças de áreas de atuação ou de funções durante a gravidez e a infância dos filhos determinadas pelo ideal de maternidade⁸³ a partir do qual foram socializadas. Desse modo, a maior parte das entrevistadas que eram mães afirmaram ter aberto mão dos cargos em que estavam quando engravidaram ou seus filhos eram pequenos porque, como disse Elena, “achava[m] que era isso que devia[m] fazer”. Algumas delas também informaram não ter aceito convites para a ocupação de novos cargos nesse período ou terem mudado de área de atuação a fim de mais bem conciliar trabalho e família. Vejamos as falas de duas entrevistadas a esse respeito.

Nesse período que eu tive as crianças, das duas gravidezes, eu fiquei sem cargo. [...] Eu passei a ter um cargo novamente a partir dos 9 meses das mais novas e, aí, foi um DAS 3. Aí, eu fiquei com DAS 3 por uns 2, 3 anos (Fabiola).

Nesse período que eu fiquei sem DAS [de gravidez e das filhas pequenas], por exemplo, eu fui convidada pra ocupar um DAS 5 duas vezes. Nesse período, eu tava sem DAS e eu falava: ‘Eu *não quero*’. [...] Eu *não aceitei* por *medo*, por *medo* de, de ter que *abdicar* da minha *família*. Isso, isso é um *medo*, assim, constante (Alice, grifos nossos).

Entre os homens APO e EPPGG, nenhum informou ter feito movimento semelhante após o nascimento dos filhos. Outrossim, as “escolhas pessoais” realizadas pelas colegas de carreira em privilegiar a vida familiar em detrimento da vida profissional apareceram nos relatos de cinco dos entrevistados a fim de demonstrar que as mulheres não ocupavam cargos mais altos também porque se “autodiscriminavam” de certas funções. Reproduzimos adiante as falas de dois entrevistados como exemplos.

Eu vou te dar um exemplo prático. Assim, de uma colega minha... *Ela não quis. Ela não quis* porque ela queria ter mais tempo pra família. Então, assim,

⁸³ Biroli (2018) ressalta que tanto a ideia de família quanto a de maternidade são construções históricas e não da natureza. No caso das atuais sociedades ocidentais, as idealizações de família e maternidade são produtos de um mesmo contexto histórico, qual seja, o do advento da burguesia como classe hegemônica (BIROLI, 2018). Assim, explica a autora (BIROLI, 2018), a separação estrita das esferas públicas e privada, própria do capitalismo, permitiu distinguir a burguesia de outros estratos sociais e foi com essa separação que a domesticidade e o ideal de maternidade se configuraram como ideal feminino.

[...] esse pode ser um motivo. [...] Eu acho que várias coisas podem influenciar, *não excluindo essa questão do gênero*, mas eu acho que outras coisas, essa coisa da família, talvez (Flávio, grifos nossos).

[...] mas fica muito claro, às vezes, que as mulheres com bom potencial pra poder estar assumindo esses cargos [em comissão mais altos], elas fazem *escolhas* no meio do caminho, ou seja, a família, ter um filho, ao se dedicar mais à família, ao fazer uma... [...] e isso acaba acaba *desviando* um pouco. E, aí, não tendo esses reconhecimentos, né, de oportunidades pra poder estar alcançado esses cargos (Bernardo, grifos nossos).

No segundo caso, os relatos das entrevistadas deixavam claro que a maternidade não conformava as trajetórias profissionais das mulheres APO e EPPGG apenas por meio de sua “autodiscriminação” de funções ou espaços profissionais. A decisão de entregar o cargo que ocupavam ou de trabalhar em outro órgão da administração pública federal depois de se tornarem mães, por vezes, era desencadeada por situações de “discriminação encoberta”. Os trechos das falas transcritos a seguir são longos, mas ilustrativos.

Quando eu estava *grávida*, eu não tinha tanta empatia pelo meu chefe. Foi um período muito difícil! Eu poderia até ter ficado, dependendo do chefe, mas era um ritmo de trabalho... Por exemplo, eu trabalho muito, muito. Então, assim, certamente, eu *grávida* não ia conseguir trabalhar o tanto que... Então, assim, eu não sei... A gente não sabe se é porque a gente tá *grávida*, tá mais sensível, né, ou se é porque, por causa da pessoa. Entendeu? Mas a forma como ele falava era muito *agressiva*. Eu, eu não gostava, me sentia *humilhada*. Não gostava. Aliás, esse período foi, esse período todo foi muito difícil. Assim, essa lógica de trabalho no *grito*, eu não gosto, não me adapto. [...] Aí, resultado, eu *entreguei o cargo*, mas não consegui sair de onde eu estava. Mas, pelo menos, eu consegui *trabalhar um período menor*. [...] Era uma *sobrecarga* que eu me sentia ter. Eu sei que muita gente que ocupa cargo de chefia e não tá nem aí, mas era que eu queria dormir bem, sabe? Era isso” (Alice, grifos nossos⁸⁴).

Quando a minha filha nasceu, o ritmo de trabalho que eu tinha com DAS 4 era um *ritmo insano*. Era uma época, assim, que as demandas eram muitas, eram todas *fora de horário* e o Diretor foi muito franco: ‘*Olha, não dá pra você ter horário pra entrar e pra sair porque eu preciso de você em outros momentos*’. [...] [Quando] minha filha nasceu e, aí, foi onde eu fiquei presa porque a estrutura cultural não te permitia ter um horário de entrada e saída e

⁸⁴ Segundo a cartilha “Assédio Sexual e Moral: Previna-se”, elaborada pelo Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP (2016), a situação descrita pela APO entrevistada configura um caso de assédio moral. Nesse sentido, o CNMP (2016, p.6) esclarece que “o objetivo do assediador, em regra, é motivar o trabalhador a pedir desligamento, exoneração ou remoção, mas o assédio pode configurar-se também com o objetivo de mudar a forma de proceder do trabalhador simplesmente visando, por exemplo, à humilhação perante a chefia e demais colegas, como uma espécie de punição pelas opiniões, atitudes manifestadas ou por discriminação. O importante, para a configuração do assédio moral, é a presença de conduta reiterada que humilhe, ridicularize, menospreze, inferiorize, rebaixe, ofenda o trabalhador, causando-lhe sofrimento psíquico e físico”. Além disso, o CNMP (2016) informa duas características interessantes de serem aqui ressaltadas com relação aos casos de assédio moral: (1) as estruturas organizacionais hierarquizadas e de alta competitividade demonstraram ser o ambiente propício para tal prática; e (2) as mulheres grávidas são alvos frequentes dos assediadores. Loureiro e Cardoso (2008, p.233) lembram que “a gravidez é o sinal mais evidente - e o principal denunciador - da sexualidade feminina e, como tal, está sobrecarregada de atribuições negativas” no espaço produtivo.

eu agora tinha um filha muito pequena, recém-nascida. *Eu saí*, trabalhei um tempo em um outro órgão*, que era um DAS 3. Então, eu tinha horário pra entrar e pra sair tranquilamente. Trabalhei em um terceiro órgão*, que demandou alguns dias, assim, muito esporádicos de trabalho fora do horário de trabalho, mas sempre com um horário de trabalho muito tranquilo e as pessoas muito tranquilas com a questão da *minha maternidade* [...]. [...] no quarto órgão que eu trabalhei nesse período*, brinco que foi um grande oásis porque por ser [...] uma estrutura que [eles] são muito focados em horário de entrada, horário de saída e produtividade. [...] Então, eu podia me dar ao luxo de, todos os dias, pegar minha bolsa, tirar minha filha da escola e levar pra casa (Cíntia, grifos nossos).

As falas transcritas anteriormente deixavam implícito também a existência de um ideal de profissional no serviço público federal que tornava, tanto para homens quanto para mulheres, a vivência da maternidade incompatível com a ocupação de cargos mais altos na administração pública federal. Nos relatos feitos pelos entrevistados no âmbito da pesquisa, tanto por homens quanto por mulheres, é possível entrever a dura escolha colocada às mulheres APO e EPPGG na ocupação de altos cargos no aparelho de Estado: Ou a maternidade e a resignação de que não ascenderiam na carreira a postos hierárquicos de maior responsabilidade, remuneração e prestígio ou a ocupação de altos cargos e a aceitação de que a vivência da maternidade seria sacrificada, como de resto a experiência da paternidade, em geral, era negligenciada.

A questão da conciliação entre as demandas trazidas pela família e as demandas colocadas pelo trabalho entre as mulheres APO e EPPGG é relevante de ser observada por que permite discutir três pontos fundamentais da segmentação vertical na administração pública federal: (1) a organização do espaço público/produtivo e (2) a definição do ideal de profissional no serviço público federal a partir da experiência masculina e; (3) a ocupação de DAS na lógica do PDRAE, institucionalizando tal experiência (BRASIL, 1995).

Quanto ao primeiro ponto, é preciso ter claro que esta divisão entre espaço público/produtivo e espaço privado/reprodutivo é artificial e que, portanto, a atuação livre e desimpedida de determinados grupos sociais naquele primeiro espaço só é possível porque outros grupos sociais não só assumem a responsabilidade pelo atendimento das necessidades cotidianas da reprodução humana e social como arcam com os custos decorrentes desta assunção. Como defende Biroli (2018), a presunção de que as mulheres (exercendo a função de cuidadoras) assumiram voluntariamente essa posição, isto é, de que “consentiram” em priorizar o cuidado, precisaria ser complementada pela explicação das razões pelas quais na nossa sociedade espera-se que apenas elas assumam os sacrifícios que cuidar dos outros implica. Em virtude disso e ao

contrário do que afirmava Flávio, a “escolha” em priorizar a família é em si, atualmente, uma questão de gênero.

O segundo ponto está relacionado ao primeiro, visto que é aquele ordenamento social que permite aos homens – liberados inclusive do trabalho cotidiano necessário para sua própria manutenção – dedicar longas horas ao trabalho e às atividades relacionadas a ele, tais como o estudo e a construção de redes de contatos profissionais (BIROLI, 2018). Nesse contexto, o tempo se transforma em um fator-chave, tendo o condão de colocar os homens em uma situação de vantagem frente às mulheres no competitivo ambiente do serviço público federal. A fala a seguir expressa isso bem.

[...] eu trabalho mais que a carga horária normal e eu acho... A minha esposa, por exemplo, tem dificuldades de fazer isso porque *ela tem que fazer* o almoço, ela, às vezes, busca um filho mais cedo na escola, né, sai mais cedo pra buscar um filho. *Ela não tem disponibilidade* pra ficar depois do horário e *eu tenho*. E isso faz a diferença porque uma coisa que eu reputo na minha, no meu destaque são essas horas a mais de trabalho, né? Tipo assim, que me diferencia, assim, um pouco é que eu dou conta de fazer muita coisa porque *eu trabalho mais*. Então, é isso: Eu acho que *as mulheres tem uma dificuldade de ter essa dedicação para o trabalho, dedicação a mais*, entendeu? (André, grifos nossos).

O terceiro ponto chama a atenção para a base generificada em que as noções de mérito e competência que orientaram a construção do Estado Gerencial no PDRAE (BRASIL, 1995) se assentavam. Desse modo, a ideia de que, na existência de um “mercado de DAS”, os cargos em comissão da administração pública federal seriam ocupados pelos profissionais de maior mérito escondia o fato de que a noção de mérito adotada – de um profissional autônomo, competitivo, esforçado e que tinha o trabalho como valor central de sua existência – privilegiava os homens (BRASIL, 1995; BARBOSA, 2003; BIROLI, 2018). Daí que, ao contrário do que sustentava o PDRAE (BRASIL, 1995), o “mercado do DAS” instituído na administração pública federal tendia a premiar não os profissionais mais competentes, mas, principalmente, aqueles com condições objetivas de dedicarem uma fração maior de seu dia ao trabalho realizado fora de casa.

No caso das mulheres APO e EPPGG entrevistadas, oferecer a disponibilidade de tempo requerida à ocupação de FCPE/DAS 4 e DAS 5 era possível por que elas ou não tinham filhos ou já tinham os filhos crescidos ou dispunham de condições de trabalho ou familiares extraordinárias que lhes permitiam ajustar o cuidado com os filhos pequenos às demandas profissionais.

O caráter excepcional da situação vivida pelo terceiro grupo de entrevistadas era determinado ou pela existência de arranjos familiares atípicos, como por exemplo a

assunção do cuidado dos filhos pequenos por um marido que não trabalhava fora de casa; ou pela constituição de uma rede familiar ampliada que incluía irmãs, mães e sogras; ou pela presença de superiores hierárquicos que, na vivência de suas paternidades, proporcionavam a seus subordinados horários “mais normais” de trabalho.

Ainda assim, os relatos abaixo não deixavam dúvidas de quão incômoda era a posição estrutural destas trabalhadoras. De um lado cobradas a se adequar ao padrão masculino de dedicação ao trabalho e, de outro lado, acusadas de abandonar o padrão feminino de dedicação à família.

Agora, uma coisa é fato e *não tem como fugir* disso. Hoje, *ser mãe e estar no cargo que eu estou é uma coisa muito difícil*. Porque, assim, eu não tenho hora pra almoço. Eu tenho hora pra entrar no trabalho e eu nunca tenho hora pra sair e, felizmente, não entrei no rol das pessoas que passam por vários processos de viagem, inclusive viagens internacionais. Então, assim, pra pessoa que faz questão de acompanhar o ritmo de casa, chegar em casa, ver o dever de casa, pegar na escola, ir na festinha, tudo isso é muito mais difícil. [...] quando eu fui indicada, me disseram: “Olha, o cargo é interessante e as pessoas são ótimas, *mas você vai ter que abrir mão de muita coisa. Você tá disposta a isso?*”. Eu abri mão, um pouco, da minha filha. Sinto falta disso. Mas foi o que eu falei antes, hoje *eu tenho uma rede de estrutura na minha casa que me dá ao luxo de poder me afastar e chegar em casa nove, dez horas da noite* (Cíntia, grifos nossos).

[...] Eu acho que me incomodou mais, talvez, foi a *cobrança do meu ex-esposo* [que a acusava de estar privilegiando o trabalho em detrimento do cuidado com as filhas] em alguns períodos, assim, sabe? Então, assim, às vezes, eu tava numa reunião importante, às vezes, eu tava em reunião no gabinete do Ministro [...] e aí, seis horas, a reunião que tava marcada pra cinco não começou ainda. ‘Putz, vou chegar mais tarde! Vou chegar em casa e o José* vai tá com a cara...’, né? Assim, além de ter que tá aqui tã, nã, nã, vai chegar e ainda vai... (Dora, grifos nossos).

A última fala denota a diferença de expectativa quanto à conciliação de trabalho e família estabelecida socialmente para os dois sexos/gêneros. Aos homens era permitido que o trabalho interferisse na vida familiar, tendo três dos homens APO e EPPGG entrevistados admitido continuar trabalhando mesmo quando estavam em casa com família. Às mulheres APO e EPPGG entrevistadas, ao contrário, era exigido que, estando no trabalho, não deixassem as questões de cunho pessoal e doméstico interferirem em sua atuação e, estando em casa, não permitissem que as questões do âmbito profissional se imiscuissem entre elas, os filhos e os maridos.

Vale, ainda, mencionar com relação aos arranjos realizados por nossas entrevistadas a fim de conciliar trabalho e família que eles incluía a terceirização do trabalho socialmente atribuído a elas na esfera reprodutiva a mulheres pertencentes ao polo majoritário do emprego feminino (empregadas domésticas e diaristas). Nesse caso, a delegação de trabalho se relacionava, principalmente, à limpeza da casa, à lavagem e

passagem de roupas e à preparação de alimentos. Tal arranjo doméstico em que o cuidado dos filhos era, precipuamente, não-pago e atribuído a mulheres pertencentes ao núcleo familiar e o cuidado da casa era pago e entregue a mulheres de fora do núcleo familiar também era encontrado entre os homens APO e EPPGG entrevistados. No caso deles, entretanto, a pessoa da família responsável pelo cuidado dos filhos era a esposa.

Mas a conformação do lugar e do papel social adequado a homens e mulheres não se esgotava apenas no uso ideológico da maternidade e no afastamento que este promovia entre as mulheres e o ideal de profissional no serviço público federal. A inadequação das mulheres a um espaço profissional formatado à atuação dos homens e, veladamente, ainda hoje, reservado a eles era perceptível também na preocupação manifestada pelas mulheres APO e EPPGG entrevistadas em emular o comportamento socialmente identificado com o masculino (objetividade, formalidade, foco no trabalho, etc) a fim de se viabilizarem como ocupantes de cargos em comissão de nível mais elevado na hierarquia da administração pública. As falas transcritas a seguir demonstram isso.

[...] a ascendência num cargo mais alto, como eu disse anteriormente, ela passa necessariamente por um processo de indicação. Um Ministro de Estado, um Secretário de Estado, *ele tem que tá muito confiante na pessoa que tá assessorando ele*. Porque, assim, você lida com as mais diversas situações e competência, *discrção, postura é uma coisa fundamental*. Então, assim, as indicações elas vão acontecer *naturalmente* (Cíntia, grifos nossos).

Os homens tem esse negócio de mais *formalidade*, né? As mulheres são mais *informais*. Então, isso, às vezes, passa uma *percepção* que pra *alguns* pode não ser boa (Fabiola, grifos nossos).

[...] porque eu acho que as mulheres que ascendem, nem todas, tá? Mas, assim, normalmente, *elas precisam ter*, elas *acabam tendo*, assim, um pouco mais de *objetividade*, entendeu? (Alice, grifos nossos).

O problema revelado pelas entrevistas realizadas com as mulheres e homens APO e EPPGG era que a adoção pelas mulheres do “*template* masculino”, para usar uma expressão adotada por Crompton e Le Fevre (WITZ; SAVAGE, 1992), não apagava sua “condição de mulher”. Assim, os efeitos da discriminação de sexo/gênero foram constatados mesmo quando as mulheres se comportavam como “homens-substitutos” (WITZ; SAVAGE, 1992). Tal aspecto pode ser visto com muita clareza nas falas subsequentes.

A mulher, ela tem que *provar mais*. Entendeu? Então, assim, essa minha chefe mesmo, ela era excelente, ela é excelente, tanto que hoje ela ocupa um DAS 6 num órgão... [...] Ela é de outra carreira, da carreira de Comércio Exterior, e ela... Mas eu acho que dela *se exige muito mais* conhecimento e ação do que se fosse um homem. Entendeu? (Fabiola, grifos nossos).

Por muito tempo, ela [uma outra EPPGG que ocupava DAS 5 no mesmo órgão da entrevistada] foi Secretária-Executiva *de fato e não de direito*. Todo mundo ligava pra *ela resolver* todo tipo de assunto, mas *ela nunca foi considerada* Secretária-Executiva, nem Secretária-Executiva Adjunta, assim. É uma coisa, assim, muito ridícula, sabe? (Gabriela, grifos nossos).

Para Witz e Savage (1992), as mulheres tanto no interior quanto fora das burocracias estão engajadas em modos similares de ação generificada, são as que ordenam a materialidade do mundo cotidiano, seja esta uma cozinha ou um escritório. Dentro das organizações administrativas burocráticas, as quais estão presentes tanto no setor privado quanto no setor público e nascem das exigências colocadas pelo desenvolvimento do capitalismo, as mulheres são as facilitadoras, as limpadoras, as arrumadoras, as reforçadoras, as apaziguadoras, as suavizadoras, as apoiadoras etc. para os homens no comando (WITZ; SAVAGE, 1992). O trecho de entrevista reproduzido a seguir era esclarecedor nesse sentido.

[...] um dia eu tava conversando com um Presidente [de empresa estatal] [...] e eu falei um pouco sobre essa *preocupação de gênero*, tal, [...] e ele é um cara, era, agora ele saiu, era um cara novo, muito, muito inteligente, muito interessado, tal, e a gente tava falando sobre perfis de pessoas e ele falou assim: ‘Ah, porque a Maria* [a EPPGG que repetidas vezes foi Secretária-Executiva de fato, mas não de direito no órgão em que a entrevistada trabalhava] é *uma pessoa muito instrumental*’. Aí, na hora, assim, você acha que é um termo, né? Tipo, eu achei legal, assim, uma boa qualificação, mas, aí, quando você reflete em falar que *as mulheres são instrumentais* é muito ruim porque, no fundo, *elas são instrumentos pra alguém fazer alguma coisa*, né? Então, assim, a gente de fato é... Assim, não é uma qualidade ruim, mas você não pode restringir a isso, entendeu? Porque... é que, na prática, é porque você tem *muitos homens que não são instrumentais*. É péssimo! Então, assim, eu acho que *todo mundo devia ser instrumental*, né? *Todo mundo tinha que ser capaz de botar a mão na massa e fazer as coisas*. [...] essa questão do ‘*ser instrumental*’ é muito limitante (Gabriela, grifos nossos).

O interessante no uso instrumental das mulheres nas altas esferas de decisão do serviço público federal era que ele nem havia funcionado apenas emperrando o desenvolvimento profissional das mulheres APO e EPPGG ouvidas nem era objeto de crítica por todas elas. A fala da primeira entrevistada a seguir mostrava como tal uso das mulheres podia lhes abrir oportunidades de trabalho no âmbito da administração pública federal e o relato da segunda entrevistada como este uso podia se acomodar ao profundo “realismo” que caracteriza frequentemente a visão de mundo dos dominados (PUPPIM, 1994).

Muitas vezes, eu percebia e percebo que *eu viro um token*, né? *Pra mostrar que o ambiente é sem preconceito, é bom ter uma mulher negra na posição de destaque*, né? Então, eu acho que *isso muitas vezes favoreceu*, mas eu sempre tive essa leitura assim, era ‘*a negra suficiente*’, né? Eu, como *única mulher negra*, muitas vezes, significou uma *vantagem*. Talvez, se tivesse duas ou três, é... [...] E, aí, talvez, uma negra não incomoda muita gente, né? Duas incomodam muito mais. Então, pra mim estar numa trajetória num

ambiente que mulheres negras não existiam, eu era bem-vinda nesse... mas *era instrumentalizada* muitas vezes (Beatriz, grifos nossos).

Então, assim, não, não quero [assumir uma diretoria]. ‘Ah, mas você não topa o desafio porque não sei o quê...?’ Não, não topo porque eu sei, eu me conheço. Então, eu vou, *eu vou morrer só pra fazer... pra tentar fazer um bom trabalho* [...]. Pra discutir, ok, *pra ser apoio*, pra quem, né, *pra quem conhece, pra quem quer, perfeito*, agora, eu não quero que isso seja meu negócio. [...] *Eu não almejo ser Diretora*, muito menos Secretária, muito menos qualquer coisa. No máximo, *eu posso ser uma Assessora* (risos), uma *Assessora do Diretor, Assessora do Secretário* (risos). Porque, aí, né, mesmo que tenha ali muito trabalho e tal, mas é diferente. A responsabilidade é diferente. É tudo um pouco diferente (Dora, grifos nossos).

Esse realismo do qual fala Puppín (1994), apoiada em Bourdieu, está associado ao fenômeno da autodiscriminação discutida no capítulo 2. Léon (2002) sinaliza, no entanto, que esse realismo das mulheres – de negar-se a participar em determinadas ocasiões – não é apenas resultado da percepção da sua condição de inferioridade na ordem social do patriarcado, mas também da desigualdade da competição. Assim, sabendo que serão, em geral, mais exigidas e pior recompensadas, as mulheres concluem que não vale a pena participar das disputas realizadas no espaço produtivo e se “autoeliminam” da competição (LÉON, 2002). Sob esse ponto de vista, o “realismo”, a “autodiscriminação” ou a “autoeliminação” das mulheres de determinadas situações podem ser lidos não apenas como conformação, mas também como resistência. Ainda que uma resistência passiva.

Entre os homens APO e EPPGG ouvidos, o uso instrumental das mulheres pode ser percebido na forma do *tokenismo* anteriormente relatado por Beatriz. Cinco dos entrevistados citaram em suas falas mulheres colegas de carreira que ocupavam cargos mais altos na administração pública federal a fim de sustentar o argumento de que não havia discriminação de sexo/gênero no âmbito das carreiras da gestão governamental. Três dos EPPGG desse grupo mencionaram, inclusive, a mesma colega de carreira – que ocupava a função de Secretária-Executiva em um órgão federal – para demonstrar como “até as mulheres” conseguiam alcançar altos postos de comando no âmbito do Estado.

Então, vamos lá! A primeira coisa. Eu *tenho colegas* minhas, na minha carreira, que foram e *evoluíram muito melhor do que eu*. Assim, o fato de ser eu [um homem] não acho que me deu tantas *vantagens*. Acho que a *contraprova* é essa (Flávio, grifos nossos).

Acho que na minha turma até... as mulheres tiveram desempenho acima da média em relação às demais. *Várias ocupando cargos importante* e tal. *Uma chegou até a Secretária...*” (Eduardo, grifos nossos).

[...] eu trabalhei, né, e vi, né, *muitas mulheres* na minha carreira, na minha turma alcançando cargos, rapidamente, inclusive, né? [...] Ficou claro que é *possível, inclusive as mulheres, alcançar os cargos de liderança*. Enfim, cargos mais altos da organização *a despeito do gênero, do sexo delas*. (Bernardo, grifos nossos).

O problema do *tokenismo* é que ele representa apenas um esforço superficial e simbólico em incluir membros de uma minoria política nas estruturas de poder e, assim, procedendo, contribui não para a superação das desigualdades, mas para a sua manutenção. Não por acaso, León (2002), no estudo que faz sobre as mulheres que integravam elites profissionais na Espanha, diz que tal grupo de mulheres representava “elites admitidas”, ou seja, a escassa presença de mulheres nos espaços ocupacionais em questão não alterava o fato de que aquelas elites profissionais eram masculinas por excelência. Além disso, a autora (LÉON, 2002) destacava que a posição profissional *sui generis* daquele grupo de mulheres tinha duas consequências. Primeira, para as mulheres não admitidas nas elites profissionais, servia como imagem social de que era possível chegar a ser Ministra, Presidenta de Governo, etc no País. Segunda, para as mulheres admitidas nas elites profissionais, alimentava uma idiossincrasia meritocrática, individualista e escassamente solidária.

De mais a mais, a preocupação demonstrada pelas mulheres APO e EPPGG em adotar o “*template* masculino” refletia também o temor de serem transformadas em “objeto sexual” por seus pares no serviço público federal. Assim, elas policiavam a si mesmas na esperança de que isso pudesse coibir eventuais investidas sexuais por parte de colegas de trabalho. As falas de duas entrevistadas transcritas a seguir explicitavam tal receio.

[...] eu sou muito mais *cuidadosa* ao me *vestir* do que eu acho que se eu fosse um homem branco, né? [...] No caso do *corpo*, eu sempre tive *um cuidado a mais*. É que hoje eu tô mais relaxada! Na realidade, eu me vestia de forma a *disfarçar* mais *as minhas curvas*. Eu tenho cintura fina, né, glúteos e quadril... Então, eu *disfarçava* muito mais essas características mesmo pra entrar, *pra enquadrar*, *pra esconder esse corpo*, *essa feminilidade*, né? Hoje, eu não faço tanto isso, não. Eu uso mais saia, me visto mais do jeito que eu quiser e tal, mas definitivamente *sempre tem aquele olhar no espelho* de ‘Nossa! É muita curva pro...[trabalho]’, sendo que *é meu corpo*, né? [...] Então, assim, tinha muito mais no setor privado, aqui [no setor público], eu flexibilizei, mas *é sempre um cuidado*. Principalmente, porque eu sou uma *mulher negra* que tende a ser, historicamente, *virar um objeto* e *o seu corpo levar a uma outra imagem*. *As pessoas vão fazer outras considerações*. Então, *muito cuidado* realmente (Beatriz, grifos nossos).

Porque quando você é novinha [refere-se tanto à idade quanto à falta de experiência no serviço público], você pensa assim: “Será que se eu for simpática com essa pessoa, ela vai *dar em cima de mim* depois? Você tá entendendo? Vai *confundir*?” (Alice, grifos nossos).

O temor do assédio sexual manifestado pelas APO e EPPGG entrevistadas não era injustificado. Duas dessas mulheres relataram ter sofrido investidas sexuais por parte de colegas de trabalho durante a carreira e uma outra, ter conhecimento de uma colega de carreira que havia sofrido com assédio sexual no ambiente de trabalho. Entre os homens ouvidos no âmbito da pesquisa, dois relataram terem tido conhecimento de casos de assédio sexual na carreira. Em todos os casos relatados por homens e mulheres APO e EPPGG, a vítima era uma mulher e o agressor um homem. Nos cinco relatos feitos, o tipo mais comum de assédio foi a “cantada”, mas havia também episódios mais graves, que envolveram a tentativa de contato físico do agressor com a vítima.

Ademais, para efeitos da discussão que aqui se faz é útil perceber que o assédio sexual – notadamente quando implica a reprodução de estereótipos e normas de gênero – constitui uma das muitas manifestações possíveis da discriminação de sexo/gênero no espaço produtivo (HIGA, 2016). Desse modo, tanto os casos de assédio sexual e moral anteriormente comentados quanto os comentários – adiante reproduzidos – que colocavam em dúvida a legitimidade das conquistas profissionais das mulheres contribuíam para configurar um ambiente de trabalho hostil à presença feminina. Do ponto de vista de Higa (2016), o recado que se pretende transmitir com isso, ainda que de forma inconsciente, é o de que as mulheres não são ali bem-vindas e que, portanto, deveriam permanecer na esfera privada de seu domicílio.

Logo quando *ela* [antiga chefe] *assumiu...* [...] teve uma pessoa, assim, que foi muito *grosseira* com ela. Eu acho que o cara fez isso, assim... Assim, *se fosse um homem eu não acho que ele falaria naquele tom, né?* Eu acho que ele não falaria. [...] Esse foi um *episódio* que acho, assim, *a condição da pessoa*, assim, gerou esse tipo de... *permitiu esse tipo de situação* [...] (Flávio, grifos nossos).

[...] a minha chefe era mulher e *eu era a única mulher da equipe dela* [...]. Quando me colocaram, tiveram *pessoas que disseram que era porque eu era mulher* ou, enfim, se *questionaram porque ela teria escolhido eu* [...]. Achavam, assim, que *a mulher que decidia ter filhos*, então, que *se ela não ocupava cargos era culpa dela* [...] (Fabiola, grifos nossos).

Assim, já cheguei a ouvir algumas coisas assim, mas *não na presença de uma mulher* e tal [...]. Principalmente, quando, *aquela época que a Dilma assumiu na Casa Civil*, né, e, depois, que *a Ministra também foi* e tal. Havia uma corrente muito forte que teria que colocar mulheres nos cargos-chave e tal. Isso foi muito forte e, aí, *as pessoas brincavam* com isso, né? Do tipo, “*Ah tá! Mas se não for mulher não pode*”, “*É a condição primeira a ser, pra poder assumir*”. As pessoas, às vezes, *brincavam* com isso e isso era *bem característico daquele momento* ali (Bernardo, grifos nossos).

Vale, ainda, dizer que o receio de condutas ilícitas pautadas pela conotação sexual dos homens para consigo, limitava pelo menos duas das mulheres APO e EPPGG entrevistadas a buscar oportunidades de ocupação de cargos de maior destaque

na hierarquia do serviço público federal. Os trechos de falas transcritos a seguir explanavam as situações.

[...] sempre me incomodou, [...] *mesmo me garantindo*, assim, digamos, assim... *em termos de postura, ética*, assim, né? Com relação a *minha honra*, né? Sempre me incomodou, que *eu sempre ouvi falar, os colegas falando, quando via [uma mulher com cargo] [...] “Ah! Essa daí deve ter dado para o Fulano. Por isso que ela tá nesse cargo”*, entendeu? [...] Que eu acho agressivo! Entendeu? *Aquilo* me dava... sempre *me desestimulou*. Assim, eu pensava assim: “eu nunca quero estar num cargo de destaque”. E até hoje me assusta um pouco. [...] Às vezes, *eu tenho medo de ocupar cargo e ficar em destaque e ter esse tipo de... sabe, assim? Não só esse tipo de... Enfrentar esse tipo de situação*, entendeu? (Alice, grifos nossos).

É... então assim, não tenho, assim, muito contato político, de indicação política, né? Assim, óbvio que, nessa altura do campeonato, se eu quisesse correr atrás [para ocupar cargos mais altos na hierarquia], *eu poderia*, assim. Ah... *falar com as pessoas* ou ir atrás de Senadores, Deputados *pra ajudar*, tal, mas, assim, é um, *é uma questão que eu acho que eu tenho um pouco de medo de comprometer um pouco a minha reputação*. Por outro lado, assim, eu vejo que *os homens que tão nessas posições, eventualmente, não tem tanto... restrição quanto a isso*, né? Então, de repente, é uma coisa que a gente tem que aprender a fazer. [...] Então, assim, o que eu tenho feito é justamente mostrado que tô interessada em mudar de vida, fazer outras coisas, mas, assim, por mais que você queira [ocupar cargos], *você também não pode sair se oferecendo*. E, aí, *eu acho que principalmente mulher mais do que homens. Pedir cargo...* (Gabriela, grifos nossos).

Dois dos homens APO e EPPGG entrevistados tinham a percepção de que o temor do assédio sexual afastava as mulheres da ocupação de cargos mais altos no serviço público federal. Um deles pensava ser “problemático” para as mulheres, especialmente as bonitas⁸⁵, ficarem até mais tarde no ambiente de trabalho e o outro lembrava que a ocupação de cargos mais altos no serviço público federal, muitas vezes, significava acompanhar o chefe até altas horas no trabalho e que isso representaria “riscos potenciais” às mulheres.

A hostilidade de um espaço profissional masculino por excelência também se manifestava nas dificuldades relatadas por três mulheres APO e EPPGG entrevistadas para que a liderança feminina se objetivasse. A fala avante é longa, mas representativa do tamanho da resistência enfrentada.

Então, eu, eu sei que nas, em algumas reuniões que eu fazia [com a equipe formada exclusivamente por homens]... [...] eu sentia, principalmente, nesses dois mais velhos que já tinham mais tempo de [serviço público]... e, principalmente, esse também que foi [chefe da mesma equipe]... Tinha horas que *eles falavam*, assim, *duma forma que eu nem terminava de falar...* [...]

⁸⁵ A ideia que as mulheres consideradas bonitas correriam mais riscos do que outras mulheres se baseia na ideia de que o assédio sexual é apenas resultado do comportamento lascivo de determinados homens. Contudo, como argumenta Higa (2016, p. 495), “a satisfação da lascívia mediante extorsão não é o único escopo das investidas sexuais, talvez nem sequer o principal”. Muitas vezes, a intenção do agressor é puramente discriminatória e tem por objetivo humilhar a mulher, mostrando que a considera um objeto a sua disposição. Em vista disso, Higa (2016) considera a legislação brasileira sobre o assunto limitada.

Aí, às vezes, a gente ía, eu queria tentar falar alguma coisa, assim, mas você percebe, assim, um... Sabe aquela coisa travada? [...] A única coisa que me vinha na cabeça, eu falei assim: ‘Gente!’, eu fazia um coração assim, ó, no papel... Tinha um papel... Eu fazia um coração e, aí, eu falava assim... *Quer coisa mais feminina que isso?* A única coisa que eu sei desenhar. Eu não sei desenhar porcaria nenhuma! Nada! Só sei desenhar um coração. Aí, eu fazia um coração, assim, eu fazia assim: ‘*Gente, posso falar?*’. Juro pra você! ‘*Posso falar?*’. ‘*Posso terminar de falar?*’. Aí, aí... ‘Tenta um esforcinho! Abre seu coração! Tenta porque *eu não posso resolver todas as coisas, eu preciso que vocês me ajudem* [...] [...] Aí, eu fazia assim: ‘Vamos tentar? Vamos abrir o coração, gente?’. Aí, eles começavam a rir no meio da reunião. Quebrava um pouco, sabe, o gelo... [...] Aí, *eles percebiam o que eles estavam fazendo*, entendeu? [...] Foram, assim, eu acho que, assim, umas quatro, cinco [reuniões]... Aí, depois, o negócio começou a fluir, entendeu? (Alice, grifos nossos).

Mas se a adoção de um estilo “feminino” de liderança (democrático, horizontal, compreensivo, etc) despertava renitência, o emprego de um estilo “masculino” de liderança (autocrático, vertical, duro, etc) tampouco facilitava o exercício da autoridade pelas mulheres (CARDOSO, 2008; EAGLY; CARLI, 2007). Como deixa saliente a fala de um dos homens APO e EPPGG entrevistados, um estilo “masculino” de liderança em mulheres era visto como algo tanto desnecessário quanto indevido.

Você percebe, por exemplo, principalmente no governo anterior, as mulheres, elas meio que... *as mulheres que ocuparam os cargos mais importantes no governo, principalmente no governo Dilma, tinham uma postura*, não sei se você chegou a conhecer... Várias delas tinham uma postura muito parecida, *de se impor*. Talvez, pra *suplantar essa dificuldade* [no exercício da autoridade], né? Aí, eu não sei se isso ía na seleção da mulher, né? No caso do governo anterior... Mas você via todas elas, aquelas com cargos mais altos e tal, várias ocuparam cargos importantes na Administração anterior, menos agora, acho que são poucos casos agora, mas no governo anterior, várias, várias mulheres e todas com perfil muito parecido, *o contrário do que eu te falei aqui, esse perfil que a mulher tem, conciliador. Elas não tinham, elas se impunham meio que na força*, assim. Mas *a impressão que dá é que é uma espécie de defesa até, né?* Você fica com essa noção... ‘Poxa, se eu não... se ela... *ela tem que ser mais do que o homem pra poder de alguma forma demonstrar, né, e tal*’. [...] E o que *eu acho desnecessário, absolutamente desnecessário*, porque eu acho que *a mulher tem virtudes inerentes* que ela pode trazer pra mesa, né? Que seriam muito mais eficientes que *uma postura artificial, né?* *Tentando ser como o homem é* e tal, acho que *isso é absolutamente desnecessário* (Eduardo, grifos nossos).

Os relatos dos homens APO e EPPGG ouvidos revelavam, por outro lado, que a adesão deles a um estilo de liderança visto como “feminino” – “menos impositivo” e “mais conciliador” – não era considerada nem desnecessária nem indevida. As falas de dois entrevistados, um homem e uma mulher, ajudavam a compreender o porquê da diferença de avaliação.

[...] tem alguns comportamentos que eu tenho hoje que são reconhecidos como positivos que se fossem de uma mulher poderiam ser reconhecidos como fraqueza (Daniel).

[...] o mesmo comportamento em um homem é aceitável, tem uma interpretação, numa mulher é outra interpretação (Beatriz).

As entrevistas realizadas com homens e mulheres APO e EPPGG davam mostras, portanto, de que as dificuldades gerenciais enfrentadas pelas mulheres nos altos postos de comando do Poder Executivo federal tinham menos a ver com o estilo de liderança adotado por elas e mais com o fato da autoridade, em uma sociedade patriarcal, ser vista como algo pertencendo ao homem (CARDOSO, 2008; EAGLY; CARLI, 2007; HIRATA et. al, 2009).

Nesse contexto, pouco adiantava às mulheres que os autores dos Estados Unidos e do Reino Unido que haviam se dedicado a estudar o exercício da liderança em organizações burocráticas defendessem a ideia de que estilos de liderança pretensamente identificados com “o feminino” – tais como: o estilo de liderança *bottom-up*, em que os subordinados participavam das decisões; ou o estilo de liderança *interpersonally-oriented*, que valorizava a manutenção de relacionamentos interpessoais positivos com os subordinados; ou, ainda, que o estilo de *transformational*, em que o chefe se colocava como um mentor para a equipe, encorajando os subordinados a desenvolverem suas potencialidades e, assim, contribuírem de forma mais efetiva para que a organização alcançasse suas metas⁸⁶ – estivessem em alta quando da (re)funcionalização do Estado brasileiro na década de 1990 (EAGLY; CARLI, 2007). Ou que “ideias de transformação, revolução, reinvenção e mudança de cultura impregnassem os textos sobre gestão, programas de treinamento e cursos de [*Master in Business Administration* -] MBA pelos quais novos quadros de agentes de gerenciamento eram constituídos” (NEWMAN; CLARKE, 2012, p. 360). Os cargos localizados nos mais altos níveis da hierarquia do serviço público federal, mesmo após a reforma gerencial de 1995, continuaram a ser ocupados, principalmente, por homens.

De fato, as entrevistas realizadas com homens e mulheres APO e EPPGG confirmavam que no gerenciamento de um Estado (neo/social-)liberal a questão não era substituir um estilo “masculino” de liderança, baseado no comando-e-controle, por um estilo “feminino” de liderança, fundamentado na valorização dos relacionamentos interpessoais, e sim usar o bom relacionamento interpessoal construído com os subordinados para conseguir entregar os resultados cobrados pela organização. Não à

⁸⁶ A esses estilos “femininos” de liderança, de acordo com Eagly e Carli (2007), se opunham os estilos de liderança supostamente identificados com “o masculino”, a saber: estilo de liderança *top-down*, em que a decisão era tomada de forma autocrática pelo chefe; o estilo de liderança *task-oriented*, o qual enfatizava o cumprimento de tarefas pelos subordinados; e o estilo de liderança *transactional*, em que o chefe estabelecia apenas uma relação de comando-controle com seus subordinados.

tôa, a maioria dos homens e mulheres entrevistados afirmavam que gerenciar pessoas constituía o principal desafio enfrentado na ocupação do atual cargo em comissão. As falas a seguir eram reveladoras nesse sentido.

[...] a *aplicação* dessa *gerência com as pessoas* é fundamental. Não tem... Se não, você não consegue, né? *Se você trazer no seu trabalho apenas aspectos, por exemplo, econômicos fechado, você não consegue ter resultados, né, positivos pra organização* porque ela se move com as pessoas que tão ali. E a *sua responsabilidade é fazer com que elas se movam*, né, e pra isso você tem que *aplicar gerenciamento com as pessoas* e tal (Bernardo, grifos nossos).

No serviço público, às vezes, você não tem um *instrumento necessário pra animar a sua equipe*, né? [...] Você não tem os *mecanismos pra você punir ou incentivar*... [...] Então, fica muito da característica pessoal, *a pessoa vai fazer porque gosta de você*, né? Ela não vai fazer porque você conseguiu desenhar um plano pra ela de desenvolvimento da carreira, pra ela fazer aquilo pra você colocá-la em projetos interessantes. Então, é um desafio bem diferente do setor privado (Beatriz, grifos nossos).

Com relação à equipe, à forma de *motivação*. Porque, assim, tem que ter muita *criatividade!* [...] Na minha equipe, eu tenho ações completamente distintas, perfis completamente distintos, salários completamente distintos e não tenho como conseguir gente. Então, *eu tenho que conseguir fazer com que cada um ali dê o seu melhor e fazer com que aquele melhor seja o suficiente pra gente conseguir dar conta do trabalho* (Dora, grifos nossos).

Como deixa claro Antunes (2018), as técnicas de gestão de pessoas, com os “envolvimentos qualitativos” dos trabalhadores, são partes constitutivas dos “novos mecanismos de sujeição” capitalistas em tempos de reestruturação produtiva e, sendo assim, não devem ser tomadas como sinais de uma “feminização” da gestão.

Também as razões apresentadas pelos homens e pelas mulheres APO e EPPGG entrevistados para fazer carreira no serviço público federal refletiam as consequências da reestruturação produtiva no País. A maioria dos homens e das mulheres APO e EPPGG ouvidos haviam ingressado no serviço público federal ou enxergando na administração pública federal condições de trabalho melhores do que aquelas oferecidas por seus empregos na iniciativa privada ou em outras esferas de governo ou fugindo do desemprego. Os relatos abaixo configuravam as duas situações.

Inicialmente, eu fui funcionária do Banco*. Isso por três anos. Só que foi exatamente no período em que ele... nós estávamos num declínio muito forte, muito acentuado da carreira e da estrutura salarial do Banco* [...] (Cíntia).

[O que motivou a entrada no serviço público federal foi] o salário, a aposentadoria, a perspectiva de ter uma boa aposentadoria [...] (Carlos).

[...] eu trabalhei com 18 anos, tinha 17, 18 anos, numa empresa estatal [estadual] [...], tá, que depois [...] foi dividida. Depois, uma parte foi privatizada e tal. Eu fiquei numa parte [...] que não seria privatizada. As outras [partes da empresa] foram privatizadas e a privatização implica a demissão em massa. As pessoas não tem ideia do que acontece num processo

de privatização. Então, eu vi muitos amigos serem demitidos e tal. Aí, decidiram privatizar [...] [a parte da empresa] onde eu trabalhava. Aí, eu fiz o concurso (Eduardo).

É... antes... eu fui pro mercado de trabalho. Depois de fazer mestrado. Então, eu já tinha uma formação é... Então, pra entrar no mercado privado era mais difícil porque, assim, minha dedicação até essa época era totalmente acadêmica. Eu não tinha contato, eu não tinha experiência, eu não fiz contatos no mercado pra assim que me formar, entrar. Então, quando eu acabei o meu mestrado [...], eu cheguei até a tentar, mas não deu certo. Então, assim, eu tinha dois caminhos mais claros: ou Academia ou o serviço público (Flávio).

As 14 entrevistas realizadas revelaram, adicionalmente, uma coincidência nas portas de entradas utilizadas pelas mulheres APO e EPPGG para o mercado de trabalho na área econômica. Cinco das sete entrevistadas haviam trabalhado em bancos (públicos ou privados) antes de ingressarem nas carreiras de Analista de Planejamento e Orçamento e de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Entre os homens, apenas um informou ter feito mesmo.

Por fim, mas não menos importante, estava a constatação de que a naturalização das desigualdades de sexo/gênero (e também de classe e raça/etnia) na administração pública federal tinha impacto nas políticas públicas que APO e EPPGG ajudavam a elaborar e implementar. Nesse sentido, chamava atenção tanto o desconhecimento a respeito de políticas públicas federais de enfrentamento às desigualdades de sexo/gênero e raça/etnia já implementadas – como o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça, conhecido por apenas uma mulher APO e um homem EPPGG – quanto o questionamento quanto à necessidade das políticas públicas federais que se buscava implementar. A fala de uma das entrevistadas era elucidativa quanto ao segundo caso.

É igual tava, em algum momento, a Secretaria de Política para Mulheres [...], elas [as servidoras públicas da Secretaria] queriam, isso eu acho que foi no governo passado, estabelecer bolsas, é *cotas pra universidades* de Engenharia. Aí, eu me questiono: “Gente, mas será que precisa?” [...] *a mulher tem tendência a escolher coisas mais da área social, né?* Eu acho que é mais da *natureza da mulher, as naturezas são diferentes [...]*. Assim, *não há nada que impede que as mulheres* façam [Engenharia], na minha opinião. E se tivesse, se teve algo que impedisse foi na formação familiar delas, né, na criação, e, aí, *até que ponto o Estado pode, sabe... regular isso, né?* Eu não sei... (Fabiola, grifos nossos).

Como já afirmavam Abramo (2007) e Bandeira e Vasconcelos (2002), o conjunto de noções, percepções e ideias que compõem o “imaginário de gênero” dos agentes políticos e formuladores ou “fazedores” de políticas públicas (e que estão na base das decisões tomadas nesse nível) repercute no planejamento e na implementação

das políticas públicas, contribuindo para a (re)produção das desigualdades de sexo/gênero na sociedade brasileira.

CONCLUSÃO

Mas, afinal, por que tão poucas mulheres integravam as carreiras da gestão governamental federal e de que maneira o sexo/gênero interferiu nas trajetórias profissionais dos servidores públicos ocupantes destes cargos?

A pesquisa mostrou que a divisão sexual do trabalho possui bases materiais e simbólicas e elas se (re)produzem mutuamente. Por um lado, a crença de que as diferenças biológicas observadas entre homens e mulheres diferenciaria socialmente os dois grupos sociais permitia a manutenção da divisão sexual do trabalho. Por outro lado, a diferenciação social entre os dois sexos/gêneros (re)produzida a partir da divisão sexual do trabalho reforçava a crença quanto à existência de diferenças essenciais entre homens e mulheres.

No âmbito do Estado, a divisão sexual do trabalho se manifestava horizontal e verticalmente.

Em termos horizontais, embora as concepções quanto ao papel da mulher na sociedade tenham se modificado desde o século XIX, a mão-de-obra feminina continuou sendo utilizada, fundamentalmente, na oferta de serviços públicos na área social. Isso levou a que as mulheres estivessem mais presentes na administração pública municipal e estadual e menos na administração pública federal; assim como, em âmbito federal, nas carreiras e nos órgãos vinculados à área social.

A desigual distribuição de homens e mulheres entre as esferas administrativas de governo, com as mulheres mais presentes nas esferas subnacionais, não teria maiores consequências se a ampliação dos serviços sociais no Brasil, proposta em 1988, mas realizada já sob a vigência de uma concepção (neo/social-)liberal de Estado, não tivesse se apoiado, principalmente em âmbito municipal, na contratação irregular de trabalhadores ou no estabelecimento de vínculos precários de emprego para se efetivar. Ou, ainda, se os servidores públicos municipais não recebessem os menores rendimentos entre os trabalhadores ocupados nas três esferas de governo.

Também não haveria maiores problemas das mulheres, na esfera federal de governo, estarem em maior número na administração pública indireta se a responsabilidade pela definição das políticas públicas nacionais e, em decorrência disso, os cargos em comissão do grupo de Direção e Assessoramento Superior – DAS – cargos cujos ocupantes integram a elite dirigente do governo do País – não estivessem concentrados na administração pública direta.

Da mesma forma, não seria relevante analisar o porquê das mulheres estarem proporcionalmente mais presentes no cargo de Analista de Política Social do que nos cargos de APO e EPPGG se a avaliação diferenciada quanto à “natureza estratégica” das atividades desempenhadas pelos servidores integrantes destes dois últimos cargos não os assegurasse condições diferenciadas de estabilidade e remuneração frente aos demais servidores públicos federais.

Em termos verticais, pouco adiantou às mulheres servidoras públicas que o PDRAE defendesse a profissionalização do Estado brasileiro a partir do emprego de trabalhadores com nível superior ou que os estilos de liderança *bottom-up/interpersonally-oriented/transformational*, pretensamente identificados com “o feminino”, estivessem em alta quando da (re)funcionalização do Estado brasileiro na década de 1990. Os cargos localizados nos mais altos níveis da hierarquia do serviço público federal, mesmo após a reforma gerencial de 1995, continuaram a ser ocupados, majoritariamente, por homens.

Ademais, a pesquisa aqui apresentada mostrou que na vigência de um Estado (neo/social-)liberal, APO e EPPGG foram chamados tanto a operacionalizar o ajuste fiscal como a modernizar as burocracias profissionais de um Estado Social que, de fato, nunca chegou a ser implantado no País. O desempenho de tais funções, exigia que os trabalhadores recrutados para tais cargos possuísem saberes próprios da racionalidade econômica. Desse modo, embora os concursos públicos para as carreiras de Planejamento e Orçamento e de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental estivessem abertos à participação de qualquer brasileiro ou brasileira com nível superior de escolaridade, os trabalhadores recrutados a partir deles seriam, principalmente, aqueles com formação em Economia. Não à toa, 57,1% dos homens e das mulheres APO e EPPGG entrevistados no âmbito desta pesquisa eram graduados em Ciências Econômicas.

A definição de tal perfil de profissional para os cargos de APO e EPPGG colocava as mulheres em desvantagem na disputa pela vaga de emprego no setor público, uma vez que as Ciências Econômicas ainda era um “território do conhecimento” dominado por homens.

Todavia, a pesquisa mostrou também que a explicação para o pequeno ingresso de mulheres nas carreiras da gestão governamental federal não deveria ser buscada apenas no descompasso existente entre o perfil de profissional estabelecido para os cargos de APO e EPPGG e o perfil profissional das mulheres. Os dados estatísticos

oficiais apresentados davam conta de que, ainda no ano de 1995, a diferença na participação de homens e mulheres entre os diplomados dos cursos de Economia do País era menor do que a consignada à participação desses grupos sociais nos dois cargos. Ou seja, mesmo se somente as mulheres economistas fossem consideradas aptas a participar da disputa para o ingresso nas carreiras da gestão governamental federal, o número de mulheres APO e EPPGG poderia ser maior.

Dito isso, é preciso considerar, então, que a investigação quanto aos fatores que agem dificultando ou facilitando a entrada de mulheres nas carreiras da gestão governamental federal não se esgotou com esta pesquisa. Novos estudos deverão ser feitos a fim de evidenciar outros aspectos da questão. Nesse sentido, valeria a pena averiguar, por exemplo, as mudanças realizadas, entre 1998 e 2016, no processo de recrutamento e seleção para o cargo de EPPGG que permitiram uma ampliação de 14 p.p. na participação das mulheres na carreira.

É importante ter claro, no entanto, que a admissão das mulheres nos cargos de APO e EPPGG não punha fim ao modo subordinado e desvantajoso com que elas participavam do espaço público/produtivo na atual ordem social. Assim, a pesquisa realizada mostrou que, em 2016, as mulheres APO e EPPGG não só representavam a minoria entre os servidores destas carreiras que ocupavam DAS e FCPE na administração pública federal como a maior parte delas ocupava funções e cargos em comissão de menor responsabilidade, remuneração e prestígio (FCPE/DAS 1, 2 e 3).

A permanência da segmentação vertical entre homens e mulheres APO e EPPGG denotava a base generificada em que as noções de mérito e competência que orientaram a construção do Estado Gerencial no PDRAE se assentavam.

Como indicaram as entrevistas realizadas com 14 homens e mulheres APO e EPPGG, o ideal de profissional vigente no serviço público federal era baseado na experiência masculina, quer dizer, era construído na pressuposição não apenas de uma separação entre os espaços público/produtivo e privado/reprodutivo quanto em uma “desresponsabilidade” pelos que atuavam na esfera pública/produtiva para com o trabalho cotidiano necessário à reprodução da vida humana. Desse modo, o “mercado do DAS” instituído pelo PDRAE em âmbito federal tendia a premiar não os profissionais mais competentes, mas, principalmente, aqueles com condições objetivas de dedicarem uma fração maior de seu dia ao trabalho realizado fora de casa. Nesse sentido, lembramos que a massiva entrada das mulheres ao espaço produtivo, uma das

maiores transformações acontecidas no século XX, não alterou o fato de que as mulheres continuaram a ser vistas com as principais responsáveis pelo cuidado.

Além disso, a pesquisa demonstrou que em um sociedade patriarcal, independentemente do que dizia os manuais sobre gerenciamento em voga nos anos de 1990, a autoridade era vista como um atributo dos homens. Dessa forma, as dificuldades enfrentadas pelas mulheres na ocupação dos espaços de decisão na administração pública federal também não terminavam quando da assunção da função ou do cargo em comissão. Mesmo as servidoras públicas federais que integravam o “núcleo estratégico” do Estado – como as mulheres APO e EPPGG – enfrentavam obstáculos para se colocar em condições de igualdade frente aos seus pares homens, mostrando que o sexo/gênero é um grande denominador comum de problemas entre as mulheres.

O desmonte das estruturas de produção e reprodução das desigualdades de sexo/gênero e também de classe e raça/etnia, contudo, não é trivial. Implica o reconhecimento quanto à necessidade de ir além das políticas públicas sem, no entanto, desconsiderar a importância delas para que mulheres, negros e não-proprietários conquistem melhores condições de vida na atual ordem social.

Falando especificamente das políticas públicas que deveriam ser implementadas a fim de superar as muitas e complexas barreiras colocadas à atuação das mulheres na esfera pública/produtiva, é válido ter em mente que as demandas apresentadas pelas mulheres ao Estado nem possuem o mesmo alcance político nem respondem a uma mulher abstratamente definida. O primeiro ponto implica reconhecer que há ações que apenas melhoram as condições em que as mulheres desempenham os papéis socialmente atribuídos a elas no contexto de uma sociedade patriarcal, satisfazendo as “necessidades práticas das mulheres”; e ações que contribuem para modificar a posição subordinada das mulheres naquela mesma sociedade, atendendo, então, aos “interesses estratégicos de gênero” (YOUNG, 1991). O segundo ponto acarreta admitir que enquanto as “necessidades práticas das mulheres” devem também refletir as diferentes posições de classe e raça/etnia no interior do grupo social; os “interesses estratégicos de gênero” devem ser capazes de superar estas divisões e construir o “coletivo total” (YOUNG, 1991; CISNE; GURGEL, 2008).

Daí que, a questão que se coloca à *práxis* feminista não é escolher entre a satisfação das “necessidades práticas das mulheres” ou o atendimento dos “interesses estratégicos de gênero”, visto que, como argumenta Anderson (1992), eles representam

polos de um mesmo *continuum*, mas pensar nas ações que permitam ir de um polo a outro.

Nesse sentido, o enfrentamento das desigualdades de sexo/gênero e também de classe e raça/etnia na administração pública federal não exige apenas o aperfeiçoamento das bases de dados oficiais de modo a oferecer informações mais detalhadas quanto ao perfil de sexo e cor/raça/etnia dos servidores públicos estatutários e celetistas, mas também dos “não estatutários sem carteira” (trabalhadores terceirizados, trabalhadores temporários, estagiários, bolsistas, consultores, etc).

Da mesma forma, a promoção da igualdade de sexo/gênero nos diferentes cargos efetivos do serviço público federal requer mais do que mudanças nas provas de seleção ou a adoção de cotas para mulheres nos concursos públicos de determinadas carreiras (notadamente, as “carreiras de típicas de Estado”) a fim de acelerar a igualdade de fato entre homens e mulheres na administração pública federal. Como a ocupação de cargo efetivo no serviço público federal tem se restringido a trabalhadores com nível superior de escolaridade, é preciso ampliar ainda mais a participação tanto de negros e não-proprietários nos cursos superiores no País quanto de mulheres em cursos superiores “tradicionalmente” masculinos.

A promoção da igualdade de sexo/gênero nos diferentes cargos em comissão do serviço público federal também não se esgota na adoção de cotas para mulheres (e negros) na ocupação de funções e cargos em comissão (especialmente em FCPE/DAS 4 e DAS 5 e 6) em todos os órgãos públicos federais ou no cumprimento do “horário normal de trabalho” dentro da administração pública federal, garantindo que somente sob condições excepcionais reuniões de trabalho sejam realizadas fora do horário regular de expediente. É necessário avançar na responsabilização do Estado e dos homens na provisão social do cuidado. Deve-se ampliar a oferta de serviços públicos voltados ao cuidado de crianças, adolescentes, idosos e deficientes, mas também instituir licença parental para o conjunto dos trabalhadores brasileiros.

Por fim, à promoção de um ambiente de trabalho menos hostil às mulheres não basta a implementação de ações de conscientização quanto à assimetria das relações sociais de sexo/gênero (e também de raça/etnia) e de sua relação com práticas discriminatórias no espaço produtivo ou, ainda, o aperfeiçoamento dos mecanismos de denúncia, investigação e punição de tais práticas nos órgãos públicos federais. É fundamental também realizar mudanças na legislação nacional a fim de ampliar a definição de assédio sexual e criminalizar o assédio moral.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Laís. Inserção das Mulheres no Mercado de Trabalho na América Latina: Uma Força de Trabalho Secundária? In: HIRATA, Helena; SEGNINI, Liliana (Org.). **Organização Trabalho e Gênero**. São Paulo: SENAC, 2007, p.21-41.
- ABREU, Maria Aparecida Azevedo; MEIRELLES, Raquel de Lima. **Mulheres e Homens em Ocupação de Cargos de Direção e Assessoramento Superior na Carreira de Especialista em Políticas de Públicas e Gestão Governamental (EPPGG)**. Texto para Discussão 1797. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA). Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1000/1/TD_1797.pdf>. Acesso em 18 set. 2016.
- AFONSO, Sophia Cunha. Roda de Conversa sobre Necessidades Práticas e Interesses Estratégicos com a profa. Gisela Zaremberg. **Revistas Feminismos**, Vol.5, N. 1, Jan-Abr. 2017, p. 133-136.
- ÁLVARO, Mirla Cisne. **Feminismo, Luta de Classes e Consciência Militante no Brasil**. 2013. Tese (Doutorado em Serviço Social). Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro/RJ, 2013.
- ALVES, Giovanni. **O Novo (e Precário) Mundo do Trabalho: Reestruturação Produtiva e Crise do Sindicalismo**. São Paulo: Boitempo, 2005.
- ANDERSON, Jeanine. Intereses o Justicia Adonde va la Discusión sobre La Mujer e El Desarrollo? In: **Gênero en el Desarrollo** – Relaciones de Poder y Desarrollo. Lima – Peru: Entre Mujeres, 1992, pp. 05-46.
- ANTUNES, Ricardo. **O Caracol e sua Concha: Ensaios sobre a Nova Morfologia do Trabalho**. São Paulo: Boitempo, 2005.
- _____, Ricardo. **Os Sentidos do Trabalho** – Ensaio sobre a Afirmação e a Negação do Trabalho. São Paulo/SP: Boitempo Editorial, 2009.
- _____, Ricardo. **O Privilégio da Servidão** – O Novo Proletariado de Serviços na Era Digital. São Paulo: Boitempo, 2018.
- BALDIN, Nelma; MUNHOZ, Elzira M. Bagatin. Snowball (Bola de Neve): Uma Técnica Metodológica para Pesquisa em Educação Ambiental e Comunitária. In: I Seminário Internacional de Representações Sociais, Subjetividade e Educação – SIRSSE. 2011, Curitiba – PR. **Anais...** Disponível em: <http://educere.bruc.com.br/CD2011/pdf/4398_2342.pdf>. Acesso em 25 nov. 2018.
- BALTAR, Paulo. Crescimento da Economia e Mercado de Trabalho no Brasil. **Texto para Discussão nº 2036**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada – IPEA, 2015.
- BANDEIRA, Lourdes. Brasil: Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres para Avançar na Transversalização da Perspectiva de Gênero nas Políticas

Públicas. In: **A Pobreza e as Políticas de Gênero no Brasil**. Santiago do Chile, CEPAL, 2005. pp. 43-77. Disponível em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5943/S055322_pt.pdf;jsessionid=4EA4D9F1682340BDAF51354230661A8E?sequence=1 Acesso em 22 nov. 2017.

_____, Lourdes. A Contribuição da Crítica Feminista à Ciência. In: **Estudos Feministas**, Florianópolis, 16(1): 288, janeiro-abril/2008, pp. 207-228. Disponível: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2008000100020>>. Acesso em 20 nov. 2017.

_____, Lourdes; VASCONCELOS, Marcia. **Equidade de Gênero e Políticas Públicas: Reflexões Iniciais**. Brasília:AGENDE, 2002.

BARBOSA, Livia. **Igualdade e Meritocracia – A Ética do Desempenho nas Sociedades Modernas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

BARROSO, Carmen. As Mulheres nos Altos Escalões da Administração Pública no Brasil. In: **Revista do Serviço Público – RSP (RSP Revisitada)**. Brasília 66 (1) 145-159 jan/mar 2015. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2103>>. Acesso em 12 jun. 2017.

BEHRING, Elaine. **Brasil entre Contrarreforma: Desestruturação do Estado e Perda de Direitos**. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

BIROLI, Flávia. **Gênero e Desigualdades: Os Limites da Democracia no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2018.

BLOSFIELD, Merike; MARTÍNEZ F., Juliana. Trabajo, Familia y Cambios en la Política Pública en América Latina: Equidad, Maternalism y Corresponsabilidad. In: **Revista CEPAL** nº 114, dez. 2014, pp. 107-125. Disponível em: <<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/37439>>. Acesso em: 21 dez. 2018.

BRAGA, Ruy. **A Política do Precariado: Do Populismo à Hegemonia Lulista**. São Paulo: Boitempo, 2012.

_____. Precariado e Sindicalismo no Brasil Contemporâneo: Um Olhar a partir da Indústria do *Call Center*. In: **Revista Crítica de Ciências Sociais**, nº 103, Maio 2014, pp. 25-52. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S2182-74352014000100003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso 05 mar. 2018.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado – MARE. **Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/192476/mod_resource/content/1/planodiretor%20reforma%20do%20Estado%20Bresser.pdf>. Acesso em 24 ago. 2017.

_____. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado – MARE. **Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais – BEP**. Vol.1 n.22, Brasília: MP, 1998. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/arquivos-e-publicacoes/BEP>>. Acesso 25 nov. 2018.

_____. Ministério da Educação. Microdados do Censo Superior da Educação. 1995b. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/microdados>>. Acesso em 05 nov. 2018.

_____. Ministério do Orçamento e da Gestão – MOG. **Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais – BEP**. Vol.1 n.33, Brasília: MP, 1999. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/arquivos-e-publicacoes/BEP>>. Acesso 01 jun. 2018.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP. **Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais – BEP**. Vol.21 n.237, Brasília: MP, 2016a. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/arquivos-e-publicacoes/BEP>>. Acesso 01 jun. 2018.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP. **Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais Cíveis e dos Ex-territórios**. Vol. 68, Agosto de 2016 - Brasília: MP, 2016b. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/arquivos-e-publicacoes/tabela-de-remuneracao-1>. Acesso em 02 ago. 2018.

_____, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres – SPM. **Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça – Rompendo Fronteiras no Mundo do Trabalho**. Brasília: SPM, 2016c. Disponível: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/proequidade_para-site.pdf. Acesso em: 24 dez. 2018.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP. **Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais – BEP**. Vol.21 n.249, Brasília: MP, 2017a. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/arquivos-e-publicacoes/BEP>>. Acesso 01 jun. 2018.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP. **Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais Cíveis e dos Ex-territórios**. Vol. 72, Agosto, de 2017 - Brasília: MP, 2017b. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/arquivos-e-publicacoes/tabela-de-remuneracao-1>. Acesso em 02 ago. 2018.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP. **Painel Estatístico de Pessoal – PEP**. 2016d. Disponível em: <http://painel.pep.planejamento.gov.br>. Acesso em 25 set. 2018a.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência – CGU**. 2016e. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/download-de-dados/servidores>>. Acesso em 17 set. 2018b.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma Gerencial do Estado de 1995. In: **Revista de Administração Pública – RAP**. Rio de Janeiro 34(4):7-26, Jul./Ago. 2000. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewArticle/6289>>. Acesso em 10 de jun. 2018.

_____, Luiz Carlos. Reforma Gerencial e Legitimação do Estado Social. In: **Revista de Administração Pública – RAP**. Rio de Janeiro 51(1):147-156, jan. - fev. 2017. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/65932>>. Acesso em 10 de jun. 2018.

BRUSCHINI, Cristina. Gênero e Trabalho no Brasil: Novas Conquistas ou Persistência da Discriminação? (Brasil, 1985/1995). In: ROCHA, Maria Isabel Baltar da (Org.). **Trabalho e Gênero: Mudanças, Permanências e Desafios**. Campinas: ABEP: NEPO: UNICAMP, Ed. 34, 2000. pp.13-58.

_____, Cristina; LOMBARDI, Maria Rosa. A Bipolaridade do Trabalho Feminino no Brasil Contemporâneo. In: **Cadernos de Pesquisa**, nº 110, p. 67-104, julho/2000, pp.67-104. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n110/n110a03.pdf>>. Acesso em 20 nov. 2017.

BURIN, Mabel. El deseo de poder en la construcción de la subjetividad femenina. El "techo de cristal" en la carrera laboral de las mujeres. In: HERNANDO GONZALO, Almudena. **¿Desean las mujeres el poder?**. Cinco reflexiones en torno a un deseo conflictivo. Madrid: Minerva, 2003. p. 35-70.

CAMPOS, Marta Silva; TEIXEIRA, Solange Maria. Gênero, Família e Proteção Social: As Desigualdades Fomentadas pela Política Social. In: **Rev. katálysis**, Florianópolis, v. 13, n. 1, p. 20-28, Jun. 2010. Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802010000100003&lng=en&nrm=iso>. Aceso em 04 dez. 2017.

CAPPELLIN, Paola. As Desigualdades Impertinentes: Telhado, Paredes ou Céu de Chumbo? In: **Revista Gênero**. Niterói, v. 9, n. 1, p. 89-126, 2. sem. 2008, pp. 89-126. Disponível em: <<http://www.revistagenero.uff.br/index.php/revistagenero/article/viewFile/97/73>>. Acesso em 18 set. 2016.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Avança, Brasil**: Proposta de Governo [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/62rp6>>. Acesso em 24 dez. 2018.

CARDOSO JR, José Celso (Org.). **Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro**. Volume 5. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica e Estatística – IPEA, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=9453>. Acesso em 10 jun. 2018.

CASTEL, Robert. **As Metamorfoses da Questão Social**: Uma Crônica do Salário. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

CASTELO, Rodrigo. **O Social Liberalismo, Auge e Crise da Supremacia Burguesa na Era Neoliberal**. São Paulo, Ed. Expressão Popular, 2013.

CISNE, Mirla; GURGEL, Telma. Feminismo, Estado e Políticas Públicas: Desafios em Tempos Neoliberais para a Autonomia das Mulheres. **Revista SER Social**, Brasília, v. 10, n. 22, p. 41-68, jan./jun. 2008. Disponível em: http://periodicos.unb.br/ojs311/index.php/SER_Social/article/view/12960. Acesso em: 24 dez. 2018.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CNMP. **Assédio Sexual e Moral: Previna-se**. Brasília: CNMP, 2016. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/sc/arquivos/cartilha-assedio>>. Acesso em 24 nov. 2018.

COSTA, Anabele Carilho da. **Ações Afirmativas de Gênero e Trabalho: O Programa Pró-Equidade de Gênero na Eletronorte**. 2011. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade de Brasília. Brasília/DF, 2011. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/7801>. Acesso em: 24 dez. 2018.

DEWES, João Osvaldo. **Amostragem em Bola de Neve e Respondent-Driven Sampling: Uma Descrição dos Métodos**. 2013. Monografia (Bacharel em Estatística). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2013. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/93246/000915046.pdf?sequence=1>>. Acesso em 10 nov. 2017.

EAGLY, Alice; CARLI, L. Women and the labyrinth of leadership. **Harvard Business Review**, Estados Unidos, v. 85, n. 9, p. 62-71, 2007.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ENAP. **Cadernos ENAP 31: Gênero, Raça e Competências de Direção no Serviço Público Federal**. Brasília, ENAP, 2006. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/650>>. Acesso em 19 out. 2018.

_____. **ENAP Estudos: Servidores Públicos Federais – Raça/Cor 2014**. Disponível em: <<http://www.youblisher.com/p/1099627-Servidores-Publicos-Federais-Raca-Cor-2014/>>. Acesso em 20 jun. 2017.

FARGANIS, Sondra. **O Feminismo e a Reconstrução da Ciência Social**. In: JAGGAR, Alison M.; BORDO, Susan R. Gênero, Corpo e Conhecimento. Rio de Janeiro: Record, Rosa dos Tempos, 1997. Disponível em: <<http://www.marcoareliossc.com.br/jaggar-bordo.pdf>>. Acesso em: 07 fev. 2018.

FERGUSON, Susan. Feminismos Interseccional e da Reprodução Social: Rumo a Uma Ontologia Integrativa. In: **Cadernos Cemarx**, nº 10 – 2017, pp.13-38.

FERREIRA, Gianmarco Loures. **Sub-representação Legal nas Ações Afirmativas: A Lei de Cotas nos Concursos Públicos**. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito, Estado e Constituição). Universidade de Brasília. Brasília/DF, 2016. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/20595/1/2016_GianmarcoLouresFerreira.pdf. Acesso em: 24 dez. 2018.

FONTENELE-MOURÃO, Tânia M. **Mulheres no Topo de Carreira – Flexibilidade e Persistência**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2006.

Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/procuradoria/pesquisa/mulheres-no-topo-de-carreira-flexibilidade-e-persistencia>>. Acesso 09 jul. 2018.

FREIRE, Alessandro; PALOTTI, Pedro (Org). **Servidores Públicos Federais: Novos Olhares e Perspectivas**. Brasília: Enap 2015. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/documents/52930/707328/Caderno_42_Servidores+p%C3%BAblicos+federais_novos+olhares+e+perspectivas.pdf/51a890d6-45e0-4ed7-97a9-ef660100e9ec>. Acesso em 01 dez. 2017.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – FGV. **A Estrutura da Burocracia do Estado Brasileiro: Uma Análise a partir do Funcionalismo Público**. Rio de Janeiro: FGV, 2016. Disponível em: <http://dapp.fgv.br/wp-content/uploads/2017/02/PT_A-estrutura-da-burocracia-do-estado-brasileiro-web.pdf>. Acesso em 06 jun. 2018.

GALVÃO, Clarissa. **Contribuições da Epistemologia Feminista para uma Crítica da Ciência Moderna**. Teoria e Metodologia das Ciências Sociais. 2002. Disponível em: <http://quecazzo.blogspot.com.br/2012/04/contribuicoes-da-epistemologia.html>. Acesso em: 08 mar. 2017.

GAMA, Andréa de Sousa. As Contribuições e os Dilemas da Crítica Feminista para a Análise do Bem-Estar Social. In: **Revista SER Social**, Brasília, v. 10, n. 22, p. 41-68, jan./jun. 2008. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/ojs311/index.php/SER_Social/article/view/12946>. Acesso em: 21 dez. 2018.

_____, Andréa de Sousa. O Conflito Trabalho e Vida Familiar na Produção/Reprodução Social Capitalista. In: **O Conflito entre Trabalho e Responsabilidades Familiares no Brasil** - Reflexões sobre os Direitos do Trabalho e a Política de Educação Infantil. Tese (Doutorado em Saúde Pública). Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012. 245 p.

_____, Andréa de Sousa; ROCHA, Lia de Matos; ALCANTARA, Karolyne Romero de. Percepções sobre o Papel das Políticas Públicas Relacionadas ao Trabalho e Responsabilidades Familiares. **Revista Em Pauta** – Teoria Social e Realidade Contemporânea, Rio de Janeiro _ 1º Semestre de 2017 - n. 39, v. 15, pp. 106 – 128. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/issue/view/1563/showToc>. Acesso em: 21 dez. 2018.

GERGEN, Kenneth J. A Crítica Feminista da Ciência e o Desafio da Epistemologia Social. In: GERGEN, Mary McCanney (Ed.). **O Pensamento Feminista e a Estrutura do Conhecimento**. Rio de Janeiro: Rosa dos Ventos: Editora Universidade de Brasília, 1993, pp. 48-69.

GOMES, Darcilene Cláudio; SILVA, Leonardo Barbosa e; SÓRIA, Sidartha. Condições e Relações de Trabalho no Serviço Público: O Caso do Governo Lula. In: **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 20, n. 42, p. 167-181, jun. 2012, pp.167-184. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n42/12>>. Acesso em 20 nov. 2017.

GHIRALDELLI, Reginaldo. **Desigualdade de Gênero no Mundo do Trabalho: As Trabalhadoras da Confeção**. Jundiaí/SP: Paco Editorial, 2016.

GONZALEZ, Débora de Fina. Os Mecanismos Institucionais de Políticas para as Mulheres: Caminhos Controversos da Institucionalização. In: MATOS, Marlise; ALVAREZ, Sonia F. (Org.). **Quem São as Mulheres das Políticas para as Mulheres no Brasil: O Feminismo Estatal Participativo Brasileiro**. Vol. 1. Porto Alegre/RS: Zouk, 2018, pp. 57-86.

HIGA, Flávio da Costa. Assédio Sexual no Trabalho e Discriminação de Gênero: Duas Faces da Mesma Moeda? In: **Revista Direito GV**, São Paulo, V. 12 N. 2, pp. 484-515, mai-ago 2016. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/63633/61713>>. Acesso em 24 nov. 2018.

HIRATA, Helena. **Nova Divisão Sexual do Trabalho? Um Olhar Voltado para a Empresa e a Sociedade**. São Paulo: Boitempo, 2002.

_____, Helena. Flexibilidade, Trabalho e Gênero. In: HIRATA, Helena; SEGNINI, Liliana (Org.). **Organização, Trabalho e Gênero**. São Paulo: SENAC, 2007.

_____, Helena. Tendências Recentes da Precarização Social e do Trabalho: Brasil, França e Japão. **Carderno CRH**[online], Salvador, v.24, n. spe. 01, pp.15-22, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792011000400002&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 10 abr. 2018.

_____, Helena. “Mulheres Brasileiras: Relações de Classe, de ‘Raça’ e de Gênero no Mundo do Trabalho”. **Confins** [on line], 26 | 2016. Disponível em: <http://confins.revues.org/10754>. Acesso em 07 dez. 2017. DOI : 10.4000/confins.10754

_____, Helena et al (Orgs.). **Dicionário Crítico do Feminismo**. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais: Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira: 2016 (Publicação e Tabelas)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicossociais2016/default.shtm>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

_____. **Síntese de Indicadores Sociais: Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101459>>. Acesso em 10 mar. 2018.

_____. PNAD Contínua: Taxa de Desocupação é de 11,8% no Trimestre Encerrado em Dezembro e a Média de 2017 Fecha em 12,7%. **Agência IBGE Notícias**. Rio de Janeiro, 31 jan. 2018. Editoria: Estatísticas Sociais. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/19756-pnad-continua-taxa-de-desocupacao-e-de-11-8-no-trimestre-encerrado-em-dezembro-e-a-media-de-2017-fecha-em-12-7>. Acesso em 26 nov. 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA – IPEA. **Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça 2015**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/retrato/indicadores.html>. Acesso em 11 abr. 2018.

KERGOAT, Danièle. Dinâmicas e Consubstancialidade das Relações Sociais. In: **Novos Estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 86, p. 93-103, Mar. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002010000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 Maio 2017.

KOSIK, Karel. **Dialética do Concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

KOVALESKI, Nadia Véronique Jourda; CARVALHO, Marília Gomes. Retrospectiva do Trabalho Feminino no Ocidente a partir do Século XVIII. In: LUZ, Nanci Stancki; CASAGRANDE, Lindamir Salete (Org.). **Entrelaçando Gênero e Diversidade: Matizes da Divisão Sexual do Trabalho**. Curitiba: Editora UTFPR, 2016.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A Construção do Saber: Manual de Metodologia da Pesquisa em Ciências Humanas**. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LÉON, María Antonia García de. **Herederas y Heridas: Sobre las Élités Profesionales Femeninas**. Madrid: Ediciones Cátedra, 2002.

LOUREIRO, Paula; CARDOSO, Carlos Cabral. O Gênero e os Estereótipos na Gestão. **Tékne – Revista de Estudos Politécnicos**, Barcelos, Vol VI, nº 10, pp. 221-238, 2008. Disponível em: < http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-99112008000200014&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 24 nov. 2018.

LÖWY; NAÏR, Sami. **Lucien Goldmann ou a Dialética da Totalidade**. São Paulo: Boitempo, 2009.

LUKÁCS, Georg. **História e Consciência de Classe – Estudos sobre a Dialética Marxista**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

MACHADO, Cecília; PINHO NETO, Waldemar Rodrigues de. **The Labor Market Consequences of Maternity Leave Policies: Evidence from Brazil**. RP/PPA – Papers. [S.l.]: Fundação Getúlio Vargas – FGV, 2016. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17849>>. Acesso em: 21 dez. 2018.

MARCONDES, Mariana Mazzini. **A Corresponsabilização do Estado pelo Cuidado: Uma Análise sobre a Política de Creches do PAC 2 na Perspectiva da Divisão Sexual do Trabalho**. 2013. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade de Brasília. Brasília/DF, 2013. Disponível em: < <http://repositorio.unb.br/handle/10482/13410>>. Acesso em: 21 dez. 2018.

MATTOS, Fernando Augusto Mansor de. Trajetória do Emprego Público no Brasil desde o Início do Século XX. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 36, n. 1, p. 91-122, jun. 2015. Disponível em:

<<https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/3095/3550>>. Acesso em 10 de abr. 2018.

MARTINS, Tereza Cristina Santos. **Racismo no Mercado de Trabalho: Limites à Participação dos Trabalhadores Negros na Constituição da “Questão Social” no Brasil**. 2012. Tese (Doutorado em Serviço Social). Universidade Federal de Pernambuco. Recife/PE, 2012. Disponível em: <http://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/10708>. Acesso em: 20 jun. 2017.

MARX, Karl. **Grundrisse – Manuscritos Econômicos de 1857-1858 (Esboços da Crítica da Economia Política)**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.

_____. **O Capital** (livro I). São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e Forma Política**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O Desafio do Conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde**. São Paulo: Hucitec Editora, 2008.

MINELLA, Luzinete Simões; ASSIS, Gláucia de Oliveira; FUNCK, Susana Bornéo (Org.). **Políticas e Fronteiras – Desafios Feministas**. Volume 2. Tubarão: Editora Copiart, 2014. Disponível em: <<http://www.mulheresprogressistas.org/AudioVideo/Desafios%20feministas%20vol%202%20Políticas%20e%20fronteiras.pdf>>. Acesso em 05 mar. 2018.

NEWMAN, Janet; CLARKE, John. Gerencialismo. In: **Educ. Real.**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, maio/ago. 2012. Disponível em: http://www.ufrgs.br/edu_realidade. Acesso em 24 nov. 2018.

NOGUEIRA, Claudia Mazzei. **A Feminização no Mundo do Trabalho: Entre a Emancipação e a Precarização**. Campinas/SP: Autores Associados, 2004.

OLIVEIRA, Tiago. **Trabalho e Padrão de Desenvolvimento: Uma Reflexão sobre a Reconfiguração do Mercado de Trabalho Brasileiro**. 2015. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP, 2015. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/286533/1/Oliveira_Tiago_D.pdf> Acesso em: 05 mar. 2018.

OSÓRIO, Rafael Guerreiro. **Desigualdades Raciais e de Gênero no Serviço Público Civil**. Brasília: Organização Internacional do Trabalho – OIT, 2006.

PINTO, Céli Regina Jardim. **Uma História do Feminismo no Brasil**. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2003.

PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção Social no Capitalismo: Contribuições à Crítica de Matrizes Teóricas e Ideológicas Conflitantes**. 2013. Tese (Doutorado em Política Social) – Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em:

<http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/15153/1/2013_CamilaPotyaraPereira.pdf>.
Acesso em: 12 mar. 2017.

PEREIRA, Potyara. **Política Social: Temas e Questões**. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

PESSOA, Eneuton; MARTINS, Marcilene. O Emprego Público no Brasil, nos Anos 90. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 24, n. 1, p. 249-270, 2003. Disponível em: <<https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/607/852>>. Acesso em 01 nov. 2017.

PINSKY, Carla Bassanezi; PEDRO, Joana Maria (Org.). **Nova História das Mulheres no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2013.

POCHMANN, Marcio. **O Emprego na Globalização – A Nova Divisão Internacional do Trabalho e os Caminhos que o Brasil Escolheu**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

PUPPIM, Andréa Brandão. Mulheres em Cargos de Comando. In: BRUSCHINI, Cristina; SORJ, Bila (Org.). **Novos Olhares: Mulheres e Relações de Gênero no Brasil**. São Paulo: Marco Zero: Fundação Carlos Chagas, 1994.

PRAZERES, Leandro; AMORIM, Felipe. Corte de Cargo Anunciado por Temer Atingiu mais Mulheres que Homens. **UOL**, Brasília, 03 mar. 2017. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/03/03/corte-de-cargos-anunciado-por-temer-atingiu-mais-mulheres-que-homens.htm>>. Acesso em 24 nov. 2017.

RODRIGUES, Julia Marinho; XAVIER, Elaine de Melo. A Transversalidade e os Planos Plurianuais: A História Contada por Três Ciclos de Elaboração e Gestão do Plano Federal. In: VII Encontro de Administração Política, 2016, Juiz de Fora – MG. **Anais...**, pp. 55-69. Disponível em: <<http://admpolitica.adm.br/evento/wp-content/uploads/2017/08/ANAIS-VII-EAP-11.05.2017-ATUALIZADO-com-sum%C3%A1rio.pdf>>. Acesso em 30 nov. 2018.

SAFFIOTTI, Heleieth. **A Mulher na Sociedade de Classes – Mito e Realidade**. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

_____, Heleieth I. B. **O Poder do Macho**. São Paulo: Moderna, 1987.

SARDENBERG, Cecília M.B.. Caleidoscópios de Gênero: Gênero e Interseccionalidades na Dinâmica das Relações Sociais. In: **Mediações – Revista de Ciências Sociais – Desigualdades e Interseccionalidades**. v. 20, n. 2 (2015), pp. 56-96. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/issue/view/1127/showToc>>. Acesso em 30 Maio 2017.

_____, Cecília M.B.. Da Crítica Feminista à Ciência a Ciência Feminista? In: COSTA, A.A. e SARDENBERG, C.M.B. (orgs.) **Feminismo, Ciência e Tecnologia**. Salvador, Rede Feminista Norte e Nordeste de Estudos e Pesquisa sobre Mulher e Relações de

Gênero – REDOR, Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre a Mulher – NEIM, Universidade Federal da Bahia, vol.8 Coleção Bahianas, 2002.

_____, Cecília M.B.; COSTA, Ana Alice Alcantara. Contemporary Feminisms in Brazil: Achievements, Challenges, and Tensions. In: **Revistas Feminismos**, Número Especial – Homenagem à Ana Alice Alcantara Costa, Salvador/BA, Vol.2, N.2, Maio - Ago. 2014, pp.53-82. Disponível em: <<http://www.feminismos.neim.ufba.br/index.php/revista/article/viewFile/145/114>> Acesso em 05 mar. 2018.

SAVAGE, Mike; WITZ, Anne (Ed.). **Gender and Bureaucracy**. Oxford: Blackwell Publishers, 1992.

SCHUMAHER, Schuma. Os Movimentos Feministas Ontem e Hoje no Brasil: Desafios de sua Institucionalização. In: MATOS, Marlise; ALVAREZ, Sonia F. (Org.). **Quem São as Mulheres das Políticas para as Mulheres no Brasil: O Feminismo Estatal Participativo Brasileiro**. Vol. 1. Porto Alegre/RS: Zouk, 2018, pp. 21-56.

SOARES, Vera. Movimento Feminista – Paradigma e Desafios. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, p. 11, jan. 1994. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/16089>>. Acesso em: 01 mar. 2018.

SORJ, Bila. Trabalho, Gênero e Família: Quais Políticas Sociais?. In: GODINHO, Tatau; SILVEIRA, Maria Lúcia da (Org.). **Políticas Públicas e Igualdade de Gênero**. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2004. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/05630.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2018.

TELES, Maria Amélia de Almeida. **Breve História do Feminismo no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1999.

TIBURI, Marcia. **Feminismo em Comum: Para Todas, Tode e Todos**. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 2018.

YANNOULAS, Silvia Cristina (Coord.). **A Convidada de Pedra: Mulheres e Políticas Públicas de Trabalho e Renda: Entre a Descentralização e a Integração Supranacional: Um Olhar a partir do Brasil (1988 – 2002)**. Brasília: FLACSO, Abaré, 2003.

_____, Silvia. Feminização ou Feminilização? Apontamentos em torno de uma categoria. In: **Temporalis**, Brasília, ano 11, n.22, p.271-292, jul./dez. 2011. Disponível em: <<http://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/1368>>. Acesso em 20 set. 2016.

_____, Silvia Cristina (Coord.). **Trabalhadoras: Análise da Feminização das Profissões e Ocupações**. Brasília: Editorial Abaré, 2013.

_____, Silvia Cristina; OLIVEIRA, Talita Santos de. Dilemas de Gênero na Relação Sociedade, Estado e Políticas Públicas. In: SANTOS, Deborah Silva; GARCIA-FILICE, Renísia Cristina; RODRIGUES, Ruth Meyre Mota (Orgs.). **A Transversalidade de Gênero e Raça nas Políticas Públicas: Limites e Possibilidades**. Brasília: Universidade de Brasília, 2016.

_____, Silvia Cristina; VALLEJOS, Adriana L. Elite de Mujeres: Elementos para la Comprensión de una Expresión Particular de Discriminación. In: **La Aljaba** – Revista de Estudios de la Mujer, vol III 1998, pp. 77-93.

YOUNG, Kate. Reflexiones sobre cómo enfrentar las necesidades de las mujeres. In: GUZMAN, Virginia; PORTOCARRERO, Patricia; VARGAS, Virginia (Comp.). **Una Nueva Lectura: Género en el Desarrollo**. Lima – Peru: Entre Mujeres – Flora Tristán Ediciones, 1991, pp.15-54.

APÊNDICE A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Você, (NOME E NÚMERO DO CPF) está sendo convidado(a) a participar da pesquisa “**A inserção das mulheres nas carreiras da gestão governamental: Divisão Sexual do Trabalho e Análise da Política Social - Trabalho**”, de responsabilidade de **Elaine de Melo Xavier**, aluna de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Política Social – PPGPS da Universidade de Brasília.

O objetivo desta pesquisa é problematizar a inserção das mulheres nas carreiras de Gestão Governamental. Assim, gostaria de consultá-lo(a) sobre seu interesse e disponibilidade em cooperar com a pesquisa. Você receberá todos os esclarecimentos necessários antes, durante e após a finalização da pesquisa, sendo-lhe assegurado o anonimato.

A sua participação se dará por meio de entrevista a ser realizada fora do local de trabalho, em local, data e horário previamente marcados e com duração estimada em 45 minutos.

Os dados provenientes de sua participação na pesquisa, tais como as anotações feitas a partir da entrevista e as transcrições das fitas de gravação utilizadas durante a entrevista ficarão sob a guarda da pesquisadora responsável e serão utilizados no âmbito da pesquisa de forma a garantir o mais rigoroso sigilo mediante a omissão total de informações que permitam identificá-lo(a).

Sua participação é voluntária e livre de qualquer remuneração ou benefício. A participação na pesquisa também não implicará em nenhum risco a você. Você é livre para recusar-se a participar, retirar seu consentimento ou interromper sua participação a qualquer momento. A recusa em participar não acarretará qualquer penalidade.

Os resultados do estudo serão devolvidos a você e a outros/as participantes por meio de correspondência eletrônica, podendo ser publicados posteriormente na comunidade científica, em revistas, periódicos, congressos, simpósios, entre outros.

Caso tenha qualquer dúvida em relação à pesquisa, poderá entrar em contato comigo através dos telefones 61 3034-1231 ou 61 99213-2018 ou pelo e-mail naninhaxavier24@gmail.com.

Este projeto foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa – CEP da Universidade de Brasília. O CEP é composto por profissionais de diferentes áreas cuja função é defender os interesses dos participantes da pesquisa em sua integridade e dignidade e contribuir no desenvolvimento da pesquisa dentro de padrões éticos. As

dúvidas com relação à assinatura do TCLE ou aos direitos do participante da pesquisa podem ser esclarecidos pelo telefone 61 3107-1592 ou do e-mail cep_ih@unb.br. O CEP se localiza no Campus Darcy Ribeiro da Universidade de Brasília – UnB, Faculdade de Direito.

Este documento foi elaborado em duas vias de igual teor, uma ficará com a pesquisadora responsável pela pesquisa e a outra com o(a) senhor(a).

Nome do participante:

CPF do participante:

Nome da pesquisadora:

CPF da pesquisadora:

Assinatura do(a) participante

Assinatura da pesquisadora

Brasília, ___ de _____ de 2018.

APÊNDICE B – Termo de Autorização para Utilização de Som de Voz para Fins de Pesquisa

Eu, _____, autorizo a utilização do som da minha voz, na qualidade de participante/entrevistado/a no projeto de pesquisa intitulado “**A inserção das mulheres nas carreiras da gestão governamental: Divisão Sexual do Trabalho e Análise da Política Social - Trabalho**”, sob responsabilidade de **Elaine de Melo Xavier** vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília.

O som de minha voz pode ser utilizado apenas para análise por parte da pesquisadora durante a elaboração da pesquisa anteriormente mencionada.

Tenho ciência de que não haverá divulgação do som de minha voz por qualquer meio de comunicação, sejam eles televisão, rádio ou internet, exceto nas atividades vinculadas à pesquisa explicitadas acima. Tenho ciência também de que a guarda e demais procedimentos de segurança com relação ao som de minha voz são de responsabilidade da pesquisadora responsável.

Deste modo, declaro que autorizo, livre e espontaneamente, o uso para fins de pesquisa, nos termos acima descritos, do som de minha voz.

Este documento foi elaborado em duas vias, uma ficará com a pesquisadora responsável pela pesquisa e a outra com o participante.

Assinatura do participante

Assinatura da pesquisadora

Brasília, ____ de ____ de 2018.

APÊNDICE C – Roteiro de Entrevista

Dados Pessoais

Nome do/a entrevistado/a:

Data de nascimento:

Estado civil:

Cor/Raça/Etnia:

- Branca
- Negra (Preta + Parda)
- Amarela
- Indígena

Tem filhos?

- Sim
Quantos?
Idade(s)?
- Não

Além dos filhos, é responsável pelo cuidado de alguma outra pessoa da família (parente idoso ou com deficiência)?

Qual foi a sua renda salarial média no último ano? Neste período, além do subsídio, recebeu valores decorrentes do pagamento de diárias ou de honorários relativos à participação em Conselhos?

Dados Profissionais e Trajetória

Cargo efetivo do/a entrevistado/a:

- EPPGG
- APO

Ano de ingresso na carreira:

Qual a sua área de formação no momento de ingresso na carreira?

Após a entrada na carreira, fez alguma pós-graduação?

- Sim
Em que área?
- Não

O que lhe motivou a ingressar no serviço público federal? Por que?

O que lhe motivou a ingressar na carreira? Por que?

Sentiu alguma dificuldade no processo de seleção para ingresso na carreira em virtude da sua formação acadêmica?

- Sim
Qual?
- Não

Sentiu ou sente alguma dificuldade no exercício da função de EPPGG/APO em virtude da sua formação acadêmica?

- Sim
Qual?
- Não

Órgão de exercício atual:

Cargo em comissão ocupado atualmente pelo/a entrevistado/a:

- FCPE/DAS 4
- DAS 5
- DAS 6

Data de ocupação do cargo em comissão atual pelo/a entrevistado/a:

Já havia ocupado outros cargos em comissão antes na carreira?

- Sim
Quais?
Em que órgãos?
- Não

Como chegou a ocupar o atual cargo em comissão?

- Indicação?
Quem o indicou para o cargo?
Por que razões acredita ter sido indicado/a?

- Promoção?
- Outros

Quais as atividades desempenhadas por você em virtude do cargo em comissão ocupado?

Possui equipe? Se sim, ela é composta por quantas pessoas? Quantas delas são mulheres?

Conhece o Programa Pró-Equidade de Gênero?

- Sim
O órgão em que você ocupa cargo aderiu a ele?
Sentiu alguma mudança no processo de seleção para a ocupação de cargos em comissão em sua instituição após a adesão ao Programa?
- Não

Relações Sociais de Sexo, Trabalho e Gestão

Como vê o fato das mulheres serem tão pouco numerosas entre os servidores da carreira e entre os ocupantes de DAS 4 a 6?

Quais fatores poderiam, na sua opinião, explicar esse quadro?

Você já presenciou ou vivenciou situações de discriminação, entre os servidores de sua carreira, em virtude do sexo/gênero?

Quais características pessoais você acredita serem importantes para o exercício do cargo de EPPGG/APO? Por que?

Quais características de gestão você associa ao modelo gerencialista? Por que?

Você acredita que tais características variem em função do sexo/gênero da pessoa?

- Sim
Por que?
- Não

Você acredita que homens e mulheres podem exercer as mesmas atividades no âmbito da carreira?

- Sim
- Não
Por que?

Quais são suas principais características/habilidades como profissional?

Você acha que estas características/ habilidades são reconhecidas e valorizadas em seu ambiente de trabalho? De que forma?

Você acha que tais características/habilidades profissionais seriam mais reconhecidas e valorizadas se o seu sexo/gênero fosse diferente?

Você teve que ao longo do tempo realizar transformações nestas características/habilidades iniciais para alcançar reconhecimento e valorização profissional? Explique.

Você acha que seu sexo/gênero dificultou, facilitou ou foi indiferente em sua progressão na carreira? Por que? De que forma?

Quais os desafios em se ocupar um cargo de chefia?

Como é para você conciliar as suas necessidades pessoais/familiares e as necessidades profissionais/institucionais?

As suas necessidades pessoais/familiares já foram impedimento para aproveitar alguma oportunidade de desenvolvimento profissional? Por que?