

Majoritárias, Porém Subvalorizadas: Desigualdades de Gênero no Serviço Público Brasileiro

Majority, Yet Undervalued: Gender Inequalities in the Brazilian Public Sector

Mayoritarias, Pero Subvaloradas: Desigualdades de Género en el Servicio Público Brasileño

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar as desigualdades de gênero no serviço público brasileiro, com ênfase na sub-representação feminina em cargos de liderança e nas distorções salariais. Trata-se de um estudo qualitativo, baseado em análise documental e bibliográfica, utilizando dados secundários do Anuário de Gestão de Pessoas no Serviço Público de 2024 e outras fontes oficiais. Os resultados indicam que, embora as mulheres componham a maioria do funcionalismo público, continuam sub-representadas em posições de poder, recebem salários médios inferiores e estão concentradas em áreas sociais e de apoio. Conclui-se que a persistência das desigualdades de gênero evidencia a necessidade de reformulação das estruturas institucionais, valorização de competências relacionais e ampliação do acesso feminino à liderança.

DESCRIPTORIOS: Equidade de Gênero; Administração Pública; Liderança; Mulheres; Política de Recursos Humanos.

ABSTRACT

This article aims to analyze gender inequalities in the Brazilian public sector, with an emphasis on the underrepresentation of women in leadership positions and wage disparities. It is a qualitative study based on documentary and bibliographic analysis, using secondary data from the 2024 Public Service Human Resources Management Yearbook and other official sources. The results show that although women make up the majority of public servants, they remain underrepresented in decision-making positions, receive lower average salaries, and are predominantly concentrated in social and support areas. The persistence of gender inequalities highlights the need to reform institutional structures, value relational skills, and expand women's access to leadership.

DESCRIPTORS: Gender Equity; Public Administration; Leadership; Women; Human Resources Policy.

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo analizar las desigualdades de género en el sector público brasileño, con énfasis en la subrepresentación de las mujeres en cargos de liderazgo y en las disparidades salariales. Se trata de un estudio cualitativo basado en análisis documental y bibliográfico, utilizando datos secundarios del Anuario de Gestión de Personas en el Servicio Público de 2024 y otras fuentes oficiales. Los resultados muestran que, aunque las mujeres constituyen la mayoría del funcionariado público, siguen subrepresentadas en los puestos de toma de decisiones, reciben salarios promedio más bajos y están predominantemente concentradas en áreas sociales y de apoyo. La persistencia de las desigualdades de género pone de relieve la necesidad de reformar las estructuras institucionales, valorar las habilidades relacionales y ampliar el acceso de las mujeres al liderazgo.

DESCRIPTORIOS: Equidad de Género; Administración Pública; Liderazgo; Mujeres; Política de Recursos Humanos.

RECEBIDO EM: 13/04/2025 APROVADO EM: 28/04/2025

Como citar este artigo: Carvalho ALM, Antloga CS. Majoritárias, Porém Subvalorizadas: Desigualdades de Gênero no Serviço Público Brasileiro. Saúde Coletiva (Edição Brasileira) [Internet]. 2025 [acesso ano mês dia];15(95):15580-15589. Disponível em: DOI: 10.36489/saudecoletiva.2025v15i95p15580-15589

**Ariana Lana Morais Carvalho**

Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Psicologia Clínica e Cultura da Universidade de Brasília

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9706-3440>**Carla Sabrina Antloga**

Professora Associada do Departamento de Psicologia Clínica e do Programa de Pós-Graduação em Psicologia Clínica e Cultura da Universidade de Brasília (UnB).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4105-6708>

INTRODUÇÃO

Embora a presença feminina no serviço público brasileiro tenha crescido significativamente ao longo das últimas décadas, esse avanço quantitativo não tem sido acompanhado por uma transformação estrutural nas relações de poder e reconhecimento institucional. Em um país marcado por desigualdades históricas, o Estado deveria ser o espaço exemplar de promoção da equidade. No entanto, os dados mostram que, mesmo sendo maioria entre os servidores, as mulheres continuam concentradas em cargos de base, áreas de cuidado e posições de menor prestígio hierárquico ⁽¹⁾.

A literatura nacional e internacional sobre trabalho, gênero e instituições públicas tem demonstrado que a desigualdade de gênero nas burocracias estatais não é um desvio pontual, mas uma característica estrutural das organizações. Joan Acker ⁽²⁾ já argumentava que os sistemas organizacionais estão atravessados por relações de gênero que moldam não apenas as interações cotidianas, mas também os critérios de avaliação, liderança e ascensão. No Brasil, estudos como os de da Silva Reis e de Freitas ⁽³⁾ e Migueis ⁽⁴⁾ reforçam esse diagnóstico ao apontar como os padrões de mobilidade funcional e a distribuição de tarefas institucionais penalizam trajetórias femininas.

Ao analisarmos a composição da força de trabalho do Estado brasileiro, encontramos um paradoxo central: mulheres são maioria no serviço público, especialmente nas administrações municipais, mas seguem sub-representadas nos cargos de chefia e nas carreiras mais

valorizadas. De acordo com o Anuário de Gestão de Pessoas no Serviço Público ⁽⁵⁾, essa assimetria revela que a equidade formal ainda está distante de se concretizar como equidade real. Tais desigualdades não se explicam apenas por fatores individuais, mas por arranjos institucionais que reproduzem barreiras simbólicas e práticas excludentes.

Neste artigo, propomos uma análise crítica das desigualdades de gênero no serviço público brasileiro, com foco na sub-representação feminina em cargos de liderança e na persistente desigualdade salarial. A investigação será conduzida com base nos dados do Anuário de Gestão de Pessoas no Serviço Público ⁽⁵⁾, elaborado pela organização República.org, articulando evidências empíricas recentes à literatura especializada sobre trabalho, gênero e administração pública.

MÉTODO

Trata-se de um estudo qualitativo, de caráter descritivo e documental, desenvolvido com base na análise de dados secundários de acesso público. A pesquisa foi realizada entre fevereiro e abril de 2025, de forma remota, utilizando como principal fonte o Anuário de Gestão de Pessoas no Serviço Público – 2024, elaborado pela organização da sociedade civil República.org.

A República.org é uma instituição dedicada à transformação da gestão de pessoas no setor público, com base em dados e evidências. O Anuário reúne informações provenientes de bases oficiais como a PNAD Contínua (IBGE), o Painel Estatístico de Pessoal (PEP) e o INFOGOV, organizadas com o objeti-

vo de identificar desigualdades, estereótipos e desafios da força de trabalho no Estado brasileiro.

Como critério de inclusão, foram considerados documentos e painéis de dados com recorte analítico por sexo, com abrangência nacional e atualização até o ano de 2024. Dados que não permitiam desagregação por gênero ou cujas metodologias estavam indisponíveis foram excluídos da análise. A população de interesse referiu-se aos servidores públicos brasileiros das três esferas (municipal, estadual e federal), incluindo cargos efetivos e comissionados.

A seleção dos dados foi guiada por variáveis relacionadas à distribuição dos servidores por sexo, carreira, nível de liderança, área de atuação e média salarial. A interpretação dos dados se deu por análise temática, associando os resultados quantitativos à literatura científica crítica sobre gênero, trabalho e administração pública. As informações extraídas foram sistematizadas em quadros comparativos e examinadas à luz das contribuições de autores como Joan Acker e estudiosos do campo.

Como não houve coleta de dados primários, envolvimento direto de participantes ou uso de dados sensíveis, a pesquisa está dispensada de submissão a Comitê de Ética em Pesquisa, conforme os termos da Resolução nº 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde.

RESULTADOS

Os dados mais recentes sobre o perfil do funcionalismo público brasileiro revelam avanços importantes na presença feminina no setor, mas também destacam a persistência de barreiras

institucionais à equidade de gênero. No primeiro trimestre de 2024, as mulheres representavam 56,8% da força de trabalho do setor público, sendo maioria especialmente nos municípios, onde compunham 65,0% dos vínculos ativos. Nos estados, a distribuição era relativamente equilibrada (50,7% de mulheres), enquanto no governo federal a presença feminina era substancialmente menor, com apenas 36,2% dos vínculos⁽⁵⁾.

Essa distribuição evidencia uma feminização do serviço público nas esferas com maior descentralização e menor poder decisório. De acordo com o Anuário de Gestão de Pessoas no Serviço Público⁽⁵⁾, as mulheres estão concentradas em áreas como educação, saúde e assistência social, tradicionalmente associadas ao cuidado e, conseqüentemente, com menor prestígio simbólico e remuneração média inferior.

No entanto, mesmo com uma presença expressiva, as mulheres seguem sub-representadas nos espaços de poder institucional. Dados da Escola Nacional de Administração Pública indicam que, embora 45,2% da força de trabalho da Administração Pública Federal seja composta por mulheres, apenas 38% ocupam cargos de alta liderança e 43% estão em posições de gestão intermediária⁽¹⁾. A sub-representação é ainda mais evidente nos cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS): nos níveis mais baixos^(1 a 3), as mulheres compõem 48% dos ocupantes, mas essa proporção cai para 17% no nível DAS-6, o mais alto da hierarquia federal^(1:05).

Essas desigualdades estruturais se refletem também nas remunerações. Em 2022, as mulheres recebiam, em média, 87% do salário médio dos homens no serviço público federal, mesmo em cargos de complexidade semelhante⁽⁵⁾. Essa disparidade não se justifica por diferença de qualificação ou dedicação, mas sim por fatores institucionais que limitam o avanço das mulheres em carreiras de maior prestígio e remuneração.

Outro dado importante se refere à interseccionalidade entre gênero e

raça. As mulheres negras representam o maior grupo no funcionalismo público (29,3%), mas são também as que ocupam, proporcionalmente, os cargos mais precários e com os menores salários. Enquanto as mulheres brancas compõem 26,8% da força de trabalho, os homens negros representam 23,3% e os homens brancos, 19,2%⁽⁵⁾. No recorte federal, a maioria dos cargos de liderança segue ocupada por homens brancos, indicando a manutenção de estruturas excludentes baseadas em marcadores sociais históricos.

Esses padrões refletem o que Acker já teorizava como “organizações generificadas” — estruturas organizacionais que produzem e reproduzem desigualdades de gênero mesmo sem regras formais de exclusão⁽²⁾. Esse padrão também é reforçado por estudos nacionais que evidenciam como, no Brasil, as mulheres enfrentam barreiras específicas à sua ascensão funcional, mesmo apresentando níveis mais altos de escolarização^(3:4).

Em síntese, os dados evidenciam que a maior presença de mulheres no serviço público não se traduz, automaticamente, em acesso igualitário ao poder e ao reconhecimento institucional. O chamado “teto de vidro” permanece operando de maneira sutil, mas eficaz, limitando as possibilidades de ascensão das mulheres, sobretudo daquelas que pertencem a grupos racializados. A equidade de gênero no setor público brasileiro ainda é um projeto em construção, que exige políticas afirmativas, revisão das práticas de promoção e uma mudança cultural nas estruturas organizacionais do Estado.

DISCUSSÃO

A análise da composição do funcionalismo público brasileiro permite compreender que as desigualdades de gênero no setor estatal não decorrem apenas da ausência de normas inclusivas, mas sobretudo da permanência de estruturas institucionais que natura-

lizam assimetrias de poder e prestígio. A presença majoritária de mulheres em áreas sociais e em esferas com menor visibilidade decisória reflete a internalização, pelas instituições públicas, de lógicas de divisão sexual do trabalho já consolidadas no mercado privado. Como já apontado por Acker⁽²⁾, organizações públicas e privadas não apenas espelham, mas também produzem gênero em sua estrutura cotidiana.

Essas constatações dialogam com estudos anteriores que mostram que a presença feminina nas burocracias não é, por si só, garantia de transformação institucional. da Silva Reis e de Freitas⁽³⁾ argumenta que o acesso de mulheres ao mundo do trabalho — mesmo nos segmentos mais escolarizados — continua sendo condicionado por expectativas sociais de gênero, frequentemente incompatíveis com os requisitos das posições de liderança. Essa tensão entre “presença” e “poder” foi atualizada recentemente por Migueis⁽⁴⁾, ao demonstrar que políticas de promoção da diversidade, embora relevantes, ainda esbarram em uma cultura organizacional que desvaloriza competências femininas e impõe barreiras veladas à ascensão funcional.

Como reforça Machado⁽⁶⁾, essas barreiras são frequentemente invisíveis, mas estruturam o cotidiano institucional de forma persistente. A autora destaca que os critérios subjetivos de promoção, a informalidade nas escolhas e a exigência de disponibilidade contínua penalizam trajetórias femininas e contribuem para a naturalização da exclusão nos níveis mais altos de poder.

Essa crítica encontra eco na análise de Hirata⁽⁷⁾, que identifica a manutenção de uma lógica patriarcal na organização do trabalho, mesmo em contextos formais de equidade. A autora demonstra como a divisão sexual do trabalho permanece como eixo estruturante das desigualdades, atualizada por novas formas de gestão e controle. Hirata também propôs, em obra anterior, a noção de “nova divisão sexual do trabalho”,

em que a inserção feminina em espaços institucionais se dá sem a redistribuição efetiva das responsabilidades⁽⁷⁾.

Reis, Bastos e Antloga⁽⁸⁾ acrescentam a esse debate a perspectiva do adoecimento das mulheres no serviço público, apontando que a sobrecarga e a polivalência — exigidas e naturalizadas — geram impactos significativos na saúde mental e emocional. O trabalho feminino continua sendo construído sob o signo da abnegação, e raramente é institucionalmente valorizado.

Esses achados empíricos são reforçados por diagnósticos institucionais recentes, como os apresentados pelo Movimento Pessoas à Frente⁽⁹⁾, que identificam a presença persistente de um “teto de concreto” no serviço público federal. Apesar da crescente presença feminina nas carreiras públicas, as mulheres ainda ocupam uma proporção significativamente menor dos cargos de alta liderança, especialmente nas áreas estratégicas do Estado. O relatório demonstra que as estruturas de recrutamento e promoção ainda favorecem perfis historicamente masculinos, com critérios de seleção que valorizam disponibilidade permanente, redes informais e estilos de liderança tradicionalmente associados ao masculino. Essa assimetria não apenas restringe o avanço funcional das mulheres, como também perpetua a lógica de subvalorização das competências relacionais, comunicacionais e de cuidado — frequentemente associadas ao feminino — nas práticas institucionais de gestão.

Com base na crítica feminista do trabalho, Hirata e Kergoat⁽¹⁰⁾ propõem compreender a divisão sexual do trabalho como uma construção histórica e relacional, marcada por hierarquias de gênero que atravessam tanto o espaço produtivo quanto o reprodutivo. Para as autoras, a desigualdade de gênero não pode ser enfrentada apenas com medidas de inclusão formal — é preciso transformar as estruturas simbólicas e materiais que sustentam a separação entre “trabalho masculino” e “trabalho

feminino”. Essa divisão, ainda que constantemente ressignificada, segue central na organização do trabalho e na reprodução das desigualdades nas instituições públicas e privadas.

Esse ponto é reforçado por Santos et al.⁽¹¹⁾, que, ao analisarem o perfil da mulher empreendedora no Brasil, identificam que muitas constroem trajetórias autônomas como estratégia de fuga das estruturas excludentes do trabalho formal. Embora se trate do setor privado, os achados se aplicam ao contexto público, revelando um padrão comum de invisibilização e de desvalorização das competências femininas.

Portanto, os dados e a literatura especializada convergem para a conclusão de que a desigualdade de gênero nas instituições públicas não será superada por medidas pontuais. É necessário um movimento estrutural de mudança, que altere os critérios de avaliação, os estilos de liderança valorizados e as políticas de gestão de pessoas, a fim de criar caminhos reais de ascensão e reconhecimento para as mulheres no Estado.

CONCLUSÃO

Este estudo teve como objetivo analisar as desigualdades de gênero no serviço público brasileiro, com ênfase na sub-representação feminina nos cargos de liderança e nas distorções salariais entre homens e mulheres. A partir da análise de dados secundários e da literatura especializada, evidenciou-se que, embora as mulheres representem a maioria da força de trabalho em diversas esferas da administração pública, sua presença não se traduz em reconhecimento hierárquico, remuneração equiparada ou oportunidades reais de ascensão profissional.

A permanência dessas desigualdades revela que os avanços obtidos nas últimas décadas foram essencialmente quantitativos, sem que houvesse, em paralelo, uma transformação qualitativa das estruturas institucionais. As mulheres seguem concentradas em áreas

vinculadas ao cuidado e ao atendimento direto da população, historicamente desvalorizadas tanto no plano simbólico quanto no salarial. Além disso, enfrentam múltiplas barreiras, muitas vezes invisíveis, que vão desde critérios informais de promoção até estilos de liderança institucionalmente legitimados e marcadamente masculinizados.

A análise também revelou que a interseção entre gênero, raça e classe reforça a reprodução de desigualdades, afetando de maneira ainda mais acentuada as mulheres negras e periféricas. A ausência de políticas de permanência, valorização e promoção com recorte interseccional aprofunda os mecanismos de exclusão e invisibilização dessas trajetórias dentro das instituições públicas. Mesmo com iniciativas normativas voltadas à promoção da diversidade, os resultados ainda são insuficientes para reverter um padrão estrutural de exclusão.

Como limitação do presente estudo, destaca-se a dependência de fontes secundárias e agregadas, o que impossibilita o aprofundamento da análise em torno das experiências subjetivas e dos mecanismos microinstitucionais que operam no cotidiano das práticas de gestão pública. Estudos qualitativos, voltados à escuta das servidoras e à análise das dinâmicas internas de recrutamento, avaliação e promoção, podem contribuir significativamente para o aprofundamento da temática.

Futuras pesquisas também podem explorar comparações entre setores, carreiras e esferas federativas, bem como investigar os efeitos de políticas afirmativas de gênero e raça no longo prazo. Avaliações de impacto dessas políticas, bem como a análise crítica dos discursos institucionais sobre equidade, são caminhos importantes para que o serviço público avance de forma concreta em direção a uma gestão mais justa, representativa e comprometida com a igualdade de oportunidades para todas as pessoas.

REFERÊNCIAS

1. Masson P, Viana R. Além do teto de vidro: o desafio da equidade de gênero e raça no serviço público federal. Escola Nacional de Administração Pública – Enap; 2025 Mar 20 [citado 2025 abr 13]. Disponível em: <https://www.enap.gov.br/pt/acontece/noticias/desafios-de-acesso-das-mulheres-no-servico-publico-federal-brasileiro-uma-analise-de-genero-e-raca>
2. Acker J. Hierarchies, jobs, bodies: A theory of gendered organizations. *Gender Soc.* 1990;4(2):139–58.
3. da Silva Reis S, de Freitas PA. (Des)igualdade de gênero no mercado de trabalho: uma questão de direitos humanos. *Rev Direito e Liberdade.* 2021;23(3):201–20.
4. Migueis AC. Medidas de promoção de diversidade no funcionalismo público estão funcionando? [Internet]. São Paulo: Sociedade Brasileira de Direito Público; 2022 [citado 2025 abr 12]. Disponível em: <https://sbdp.org.br/wp-content/uploads/2022/05/Anna-Carolina-Migueis-Medidas-de-promocao-de-diversidade-no-funcionalismo-publico-estao-funcionando.pdf>
5. Campagnac V, Pessanha AL, Frias P, Sales AP. Anuário de gestão de pessoas no serviço público 2024 [Internet]. Rio de Janeiro: República.org; 2024 [citado 2025 abr 12]. Disponível em: <https://republica.org/publicacoes/anuario-de-gestao-de-pessoas-no-servico-publico-2024>
6. Machado N. Barreiras invisíveis: uma análise dos desafios na progressão da carreira feminina no serviço público. 2024.
7. Hirata H. Gênero, patriarcado, trabalho e classe. *Trab Necess.* 2023;21(45):1–13. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/trabalonecessario/article/view/59654>
8. Reis MP, Bastos JA, Antloga CS. Uma análise sobre trabalho e adoecimento feminino. *Saúde Coletiva (Barueri).* 2025;15(94):15341–56.
9. Movimento Pessoas à Frente. Mulheres no serviço público brasileiro: recomendações para o acesso, ascensão e permanência nos cargos de liderança [Internet]. 2024 [citado 2025 abr 13]. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/wp-content/uploads/2024/11/mulheres-no-servico-publico-brasileiro-recomendacoes-para-o-acesso-ascensao-e-permanencia-nos-cargos-de-lideranca.pdf>
10. Hirata H, Kergoat D. Atualidade da divisão sexual e centralidade do trabalho das mulheres. *Política & Trabalho: Revista de Ciências Sociais.* 2021;1(53):22–34. Disponível em: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1517-5901.2020v1n53.50869>
11. Santos NM, Antloga C, Carvalho ALM, Andrade MBD, Guimarães LMS. Brazilian entrepreneur: integrative review of publications about the profile of the female brazilian entrepreneur. 2021.

AGRADECIMENTOS, APOIO FINANCEIRO OU TÉCNICO, DECLARAÇÃO DE CONFLITO DE INTERESSE FINANCEIRO E/OU DE AFILIAÇÕES:

Este trabalho foi financiado pela Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal (FAP-DF) e pelo Conse-

lho Nacional das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa (CONFAP), por meio da Mobility Confap Italy Call 2023, Edital N° 71/2023.

As autoras declaram não haver conflito de interesse financeiro e/ou de afiliações