

MULHERES LÍDERES

NO SETOR PÚBLICO
DA AMÉRICA LATINA
E DO CARIBE

LACUNAS E OPORTUNIDADES



Sandra Naranjo Bautista
Mariana Chudnovsky
Luciano Strazza
Edgardo Mosqueira
Carmen Castañeda





Catlogação na fonte fornecida pela Biblioteca Felipe Herrera do Banco Interamericano de Desenvolvimento

Mulheres líderes no setor público da América Latina e do Caribe: lacunas e oportunidades / Sandra Naranjo Bautista, Mariana Chudnovsky, Luciano Strazza, Edgardo Mosqueira, Carmen Castañeda.

p. cm. — (Monografia do BID ; 1051)

Inclui referências bibliográficas.

1. Women in the civil service-Latin America. 2. Women in the civil service-Caribbean Area. 3. Civil service-Sex differences-Latin America. 4. Civil service-Sex differences-Caribbean Area. 5. Women government executives-Latin America. 6. Women government executives-Caribbean Area. 7. Gender mainstreaming-Latin America. 8. Gender mainstreaming-Caribbean Area. I. Naranjo, Sandra. II. Chudnovsky, Mariana. III. Strazza, Luciano. IV. Mosqueira, Edgardo. V. Castañeda, Carmen. VI. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Divisão de Inovação para Servir o Cidadão. VII. Série.

IDB-MG-1051

Códigos JEL: J16, J45, J48, J70, J78, H83, O15, O45

Palavras chave: gênero, liderança feminina, setor público, gestão de recursos humanos

O Setor de Instituições para o Desenvolvimento foi responsável pela produção da publicação.

Revisão editorial: Lilian de Campos e Giovana Boselli.

Desenho gráfico: Beyup Global.

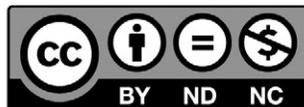
Banco Interamericano de Desenvolvimento
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org

Copyright © 2022 Banco Interamericano de Desenvolvimento. Esta obra está licenciada sob uma licença Creative Commons IGO 3.0 Atribuição-NãoComercial-SemDerivações (CC BY-NC-ND 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) e pode ser reproduzida com atribuição ao BID e para qualquer finalidade não comercial. Nenhum trabalho derivado é permitido.

Qualquer controvérsia relativa à utilização de obras do BID que não possa ser resolvida amigavelmente será submetida a arbitragem em conformidade com as regras da UNCITRAL. O uso do nome do BID para qualquer outra finalidade que não a atribuição, bem como a utilização do logotipo do BID, serão objetos de um contrato por escrito de licença separado entre o BID e o usuário e não estão autorizados como parte desta licença CC-IGO.

Note-se que o link fornecido acima inclui termos e condições adicionais da licença.

As opiniões expressas nesta publicação são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de sua Diretoria Executiva, ou dos países que eles representam.





Sumário

| | |
|---|-----|
| Autores | iii |
| Agradecimentos | iv |
| 1 Resumo executivo | 1 |
| 2 A participação das mulheres no setor público da região | 3 |
| 2.1 Por que é importante a participação das mulheres em cargos de liderança na administração pública? | 3 |
| 2.2 Os desafios remanescentes da igualdade de gênero na administração pública: a lacuna das mulheres em cargos de decisão | 4 |
| 2.3 Revisão da literatura | 6 |
| 3 Mulheres em cargos de liderança nas administrações públicas centrais da região | 12 |
| 3.1 Metodologia | 12 |
| 3.2 Por que são necessários de dados desagregados? | 17 |
| 3.2.1 Uma visão geral da região | 17 |
| 3.2.2 Segregação vertical | 19 |
| 3.2.3 Segregação horizontal | 23 |
| 3.2.4 Cargos de liderança no setor público | 25 |
| 3.3 Regulamentos, elementos organizacionais e políticas públicas na região | 32 |
| 4 Da formalidade aos resultados | 42 |
| 4.1 Uma agenda de gênero mais ambiciosa no setor público | 42 |
| 4.1.1 Por que não começar em casa? | 42 |
| 4.2 Propostas para reduzir as disparidades de gênero | 45 |
| 4.2.1 Três linhas de ação para a verdadeira igualdade de gênero | 48 |
| 4.3 Cinco áreas em que as análises podem ser aprofundadas | 51 |
| 5 Anexos | 52 |



| | |
|---|----|
| 5.1 Anexo 1. Principais instrumentos de política | 52 |
| 5.2 Anexo 2. Metodologia de estudo | 54 |
| 5.2.1 Fontes de informação por país | 54 |
| 5.2.2 Coleta de informações | 56 |
| 5.3 Anexo 3. Cotas de gênero na América Latina e no Caribe | 59 |
| 5.4 Anexo 4. Ano de criação e objetivos dos MAMs por país | 60 |
| 5.5 Anexo 5. Objetivos dos Planos de Igualdade de Oportunidades (PIOs) | 61 |
| 5.6 Anexo 6. Base normativa para os Programas de Igualdade de Oportunidades (PIOs) | 62 |
| Referências | 63 |



Autores

Sandra Naranjo Bautista é líder especialista em gestão pública e atua na administração de instituições de desenvolvimento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Antes de trabalhar no BID, foi consultora sênior de várias organizações, incluindo o Banco Mundial, o Departamento de Relações Exteriores e Comércio da Austrália e a Fundação Gates. Também foi Vice-presidente em exercício, Ministra do Planejamento e Desenvolvimento e Ministra do Turismo do Equador. É formada em Economia e Finanças pela Universidade San Francisco de Quito e tem mestrado em Administração Pública e Desenvolvimento Internacional pela Universidade de Harvard.

Mariana Chudnovsky é professora sênior de pesquisa da Divisão de Administração Pública do Centro de Pesquisa e Docência de Ciências Econômicas (CIDE) no México. É doutora em Ciência Política (Universidade Torcuato Di Tella, Argentina), mestre em Política (Universidade de Nova York, EUA), em Administração e Políticas Públicas (Universidade de San Andrés, Argentina), formada em Sociologia (Universidade de Buenos Aires). Seus interesses de pesquisa se concentram no estudo da capacidade do Estado, das barreiras de acesso ao mesmo, dos serviços civis e do gênero, a partir de uma perspectiva comparativa na América Latina.

Luciano Strazza é consultor internacional de gestão pública e recursos humanos para diferentes organizações, incluindo o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e o Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD). Foi professor da FLACSO e atualmente leciona em universidades argentinas de Buenos Aires e San Andrés. Tem artigos publicados da sua área de especialização em várias revistas da região. É formado em Ciências Políticas pela Universidade de Buenos Aires, com mestrado em Administração e Políticas Públicas pela Universidade de San Andrés.

Edgardo Mosqueira é coordenador do Cluster de Gestão Pública na Gestão de Instituições de Desenvolvimento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Antes de trabalhar no BID, foi especialista sênior em Governança do Setor Público e Práticas Globais de Gestão do Banco Mundial. Também foi Ministro de Estado no Peru. É formado em Direito e Mestre em Política Pública Internacional pela Escola de Estudos Avançados Internacionais (SAIS) da Universidade Johns Hopkins (EUA).

Carmen Castañeda é formada em Ciências Políticas e Relações Internacionais (Centro de Pesquisa e Docência de Ciências Econômicas - CIDE, México). Atua como consultora em iniciativas privadas, instituições públicas, acadêmicas e organizações internacionais. Vem focando seu trabalho em questões de gênero (participação política, assédio, violência, inclusão da mulher em atividades produtivas, políticas públicas com perspectiva de gênero), serviço público, ciências comportamentais, corrupção, transparência, avaliação e diagnóstico institucional, entre outros.



Agradecimentos

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) valoriza muito a participação, as contribuições e o tempo dedicado a este estudo por todas as autoridades e funcionários públicos dos quinze países incluídos nesta análise. Agradecimentos especiais a Francisco Silva (Chile), Francisco Camargo (Colômbia), Ana Miriam Araya Porras e Rolando Hidalgo (Costa Rica), Daniela Peralta (Equador), Mercedes Pérez Guigui (Guatemala), Sara Pedreschi (Panamá), Viviana Casco (Paraguai), Miguel Robles Recavarren (Peru), Maritza Silverio e Frank González (República Dominicana) e Diego Gonnet Ibarra (Uruguai). Sem o apoio deles, este estudo não poderia ter sido realizado.

O BID agradece a orientação, os insights e o impulso dados a esta análise por Jessica Bedoya, Susana Cordeiro Guerra e Roberto de Michele, as valiosas contribuições na conceituação e preparação do estudo por Mariano Lafuente e Jorge de León, as contribuições dos especialistas em Gênero Vivian Roza, Norma Peña e Denisse Wolfenzon, e as valiosas sugestões de Phil Keefer. Um agradecimento especial aos colegas nos diferentes países sem os quais não teria sido possível ter todas as informações: Beatriz Abizanda, César Abusleme, Francesco de Simone, Mauricio García, Lina Marmolejo, Alejandro Pareja, Robert Pantzer, Arnaldo Posadas, Andrés Restrepo, Fabricio Rodríguez, María Inés Vásquez, Alexandre Veyrat-Pontet, Juan Cruz Vieyra e Jason Wilks, a Elena Faba por sua colaboração na parte de comunicação, e aos revisores externos Mayen Ugarte e Celine González. Finalmente, o BID agradece a Lea Giménez, Sheila Grandío e Gustavo Canales que contribuíram para a conceitualização do estudo.



1 Resumo executivo

Se os fatores de igualdade não fossem suficientes para a necessidade urgente de aumentar a participação das mulheres em cargos de decisão na administração pública, os benefícios mais amplos gerados por sua presença em cargos de liderança devem ser. Há evidências empíricas indicando uma correlação positiva entre mais mulheres em cargos de decisão pública e maior crescimento econômico,¹ igualdade de gênero² e maior investimento social em educação, saúde e proteção ambiental.³ A presença de mulheres em cargos de liderança tornou visíveis experiências até então invisíveis e, com elas, interesses, prioridades e perspectivas diferentes das seus homólogos masculinos. Além dos objetivos de participação igualitária na administração pública, vários estudos confirmam que a participação das mulheres em cargos de decisão em políticas públicas promove objetivos adicionais de cobertura, eficiência e eficácia dos serviços.⁴

Esta análise, sem precedentes, mostra que a presença das mulheres ainda é limitada nos níveis mais altos de tomada de decisão das administrações públicas centrais e tende a se concentrar em setores específicos. Em toda a administração pública, as mulheres representam 52% da força de trabalho; o problema é que elas não atingem cargos de liderança. Nos quinze países analisados, as mulheres ocupam apenas 23,6% dos cargos de nível 1, equivalente a um ministro, em comparação com 44,2% que atingem cargos de nível 4, equivalente a um diretor. Em média, 41,4% dos cargos de liderança nas doze agências selecionadas para o estudo são ocupados por mulheres. A segregação vertical e horizontal persiste, inclusive em países onde a participação das mulheres é maior. Em áreas associadas aos estereótipos tradicionais de gênero, como a educação e a saúde, a presença das mulheres é maior (45,4%), e diminui (38,1%) em setores onde tradicionalmente os homens têm liderado, como finanças e defesa.

A América Latina e o Caribe exigem uma agenda de gênero mais ambiciosa nos cargos de liderança do setor público, que vai além da formalidade e para realmente aproveitar o talento feminino da região. Isto significa não apenas uma presença numérica, mas também a eliminação da segregação vertical e horizontal, que continua sendo evidente na região. Além disso, é necessário promover a participação ativa das mulheres para aproveitar o efeito positivo que elas têm demonstrado gerar nas organizações públicas⁵ e na economia.⁶

1. McKinsey, 2015.

2. PNUD, 2020.

3. Yañez-Pagans, 2015.

4. Yañez-Pagans, 2015; Jin, 2017.

5. Opstrup e Villadsen, 2014; Park e Liang, 2021.

6. McKinsey, 2015.



Na maioria dos países, existem regulamentos, organizações e políticas públicas para integrar as políticas de gênero, embora seu efeito ainda seja incerto. Em teoria, a região cumpriu, mas na prática, ter estes instrumentos disponíveis não garante que os objetivos que motivaram sua criação sejam efetivamente alcançados. Sessenta e nove por cento dos países possuem algum tipo de regulamentação relacionada à igualdade de gênero, que nem sempre traduzem as boas intenções em instrumentos e objetivos concretos de ação. Todos os países analisados têm uma organização dedicada à integração do gênero, mas nem sempre dispõem do orçamento e da influência desejados. Com exceção da Guiana, todos têm políticas para promover a igualdade de gênero e, em alguns, existem políticas específicas para promover a inclusão de mulheres em cargos de gestão no setor público, mas os resultados não são tangíveis.

O setor público poderia ser a referência em cada país para o que significa superar a brecha de gênero. Isso requer vontade política e a priorização de ações concretas, mensuráveis e realizáveis. É hora de medir o progresso nas questões de gênero em termos de resultados, não simplesmente adotando normas, padrões e políticas que, na prática, não levam a mudanças significativas.

Este estudo propõe três linhas concretas de ação:

- 1. Quebrar barreiras de acesso para alcançar a igualdade formal nos cargos de tomada de decisão.** O primeiro desafio é fomentar o acesso das mulheres a cargos de liderança. Com este propósito, se propõe: 1) estabelecer metas de gênero, com objetivos claros e mensuráveis, com limite de tempo e sanções para infrações ou incumprimentos; 2) processos estratégicos de seleção de pessoal.
- 2. Facilitar as condições para a igualdade substantiva.** Não basta alcançar a paridade de gênero, se as mulheres continuam excluídas na tomada de decisões do setor público. Para reverter esta situação, se propõe: 1) utilizar os instrumentos existentes para a integração da perspectiva de gênero e fortalecê-los com intervenções focadas na capacitação do Estado nos órgãos responsáveis pelas políticas de gênero, por exemplo; 2) implementar uma gestão de recursos humanos com sensibilidade para questões de gênero.
- 3. Informações desagrupadas e regulares sobre a presença de mulheres em cargos de liderança no setor público para monitoramento permanente e melhor tomada de decisões.**



2 A participação das mulheres no setor público da região

2.1 Por que é importante a participação das mulheres em cargos de liderança na administração pública?

A participação das mulheres na administração pública é essencial, não apenas pelos princípios de igualdade de gênero, mas também pelos inúmeros benefícios que elas promovem no setor. As evidências empíricas indicam uma correlação positiva entre mais mulheres em cargos de decisão pública e maior crescimento econômico⁷, igualdade de gênero⁸ e maiores investimentos sociais em educação, saúde e proteção ambiental⁹. Há também um impacto positivo da presença das mulheres no desempenho das organizações públicas¹⁰ e na diminuição dos níveis de corrupção.¹¹ Além disso, as diferenças de gênero presentes nos estilos de liderança vêm sendo medidas por meio da opinião pública de forma empírica. Por exemplo: um estudo das percepções nos EUA relaciona as mulheres líderes com atributos ou qualidades como integridade pública e empatia, assim como com maior capacidade de comprometimento.¹²

A presença de mulheres em cargos de liderança tornou visíveis experiências até então invisíveis, e com elas interesses, prioridades e perspectivas diferentes das de seus homólogos masculinos. Vários estudos confirmam que a participação das mulheres em cargos de tomada de decisão em políticas públicas impulsiona objetivos adicionais de cobertura, eficiência e eficácia dos serviços públicos.¹³ Elas introduzem diferentes perspectivas na concepção e implementação de políticas e programas públicos. A participação das mulheres permite, por exemplo, compreender as especificidades de gênero no acesso aos serviços públicos e criar formas de acesso ao serviço que se adaptam a estas necessidades específicas.

7. MGI, 2015.

8. PNUD, 2020.

9. Yañez-Pagans, 2015.

10. Opstrup e Villadsen, 2014; Park e Liang, 2021.

11. Jin, 2017.

12. Parker *et al.*, 2018.

13. Park, 2013; Dolan, 2002; Keiser *et al.*, 2002; Riccucci e Meyers, 2004; Bowling e Beehr, 2006; Connell, 2006a; Cáceres Rodríguez, 2013; Alkadry *et al.*, 2019.

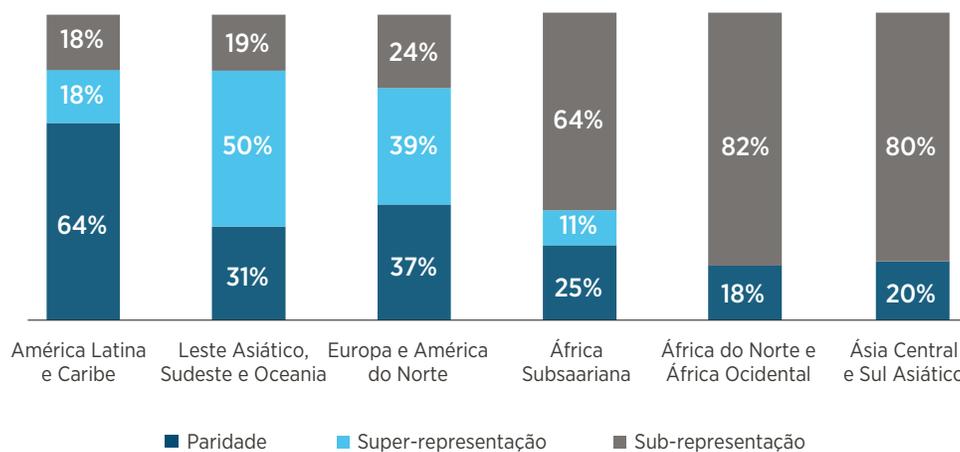


A presença de mulheres nas decisões públicas deve ser urgente e se tornar uma responsabilidade de todos. A crise da COVID-19 só aprofundará as desigualdades existentes na região, inclusive as disparidades de gênero,¹⁴ portanto, não há tempo a perder. O setor público deveria encabeçar a implementação de políticas de igualdade de gênero por meio do exemplo, promovendo a participação das mulheres, especialmente em cargos de liderança.

2.2 Os desafios remanescentes da igualdade de gênero na administração pública: a lacuna das mulheres em cargos de decisão

Os números sobre a presença de mulheres no setor público parecem motivadores. Segundo dados da Organização Mundial do Trabalho, na América Latina e no Caribe, as mulheres representam 52% da força de trabalho no setor público, mais do que no setor privado (40%), e ocupam 41% dos cargos gerenciais.¹⁵ Embora a entrada das mulheres no setor público tenha desacelerado,¹⁶ a brecha parece estar diminuindo. De acordo com o último relatório do PNUD/Universidade de Pittsburgh sobre igualdade de gênero na administração pública, a maioria dos países da região (82%) alcançou paridade de gênero (64%) no setor público e alguns têm até uma representação excessiva de mulheres (18%)¹⁷ (Figura 1).

FIGURA 1 PORCENTAGEM DE PAÍSES COM PARIDADE DE GÊNERO NO SETOR PÚBLICO



Fonte: PNUD e Universidade de Pittsburgh, 2021.

14. OEA, 2020; Pérez-Vincent *et al.*, 2020.

15. OIT, 2022, OECD, 2020. Os dados sobre cargos de liderança de acordo com a classificação ISCO da OIT incluem legisladores e funcionários de alto escalão.

16. CAF, 2018.

17. PNUD e Universidade de Pittsburgh, 2021.



Então, isso significa que o dever está cumprido? A equidade em termos de representação é suficiente? Este estudo argumenta que não. Embora haja um importante progresso em termos de participação das mulheres no setor público, de 43% em 2000 para 52% em 2022,¹⁸ ainda falta percorrer um longo caminho, principalmente nos setores e cargos de liderança tradicionalmente dominados pelos homens.

A participação igualitária em todos os âmbitos não será suficiente enquanto as mulheres não puderem exercer real influência na tomada de decisões políticas públicas. Além da presença numérica geral, é importante que as mulheres alcancem cargos de liderança, nos quais sejam capazes de participar ativamente da tomada de decisões. Isto supõe que as mulheres possam ocupar cargos mais altos e que seu escopo de ação não se limite a funções que reafirmam os tradicionais estereótipos de gênero.

O problema é que não há informações desagrupadas suficientes para aprofundar o entendimento sobre os efeitos e as repercussões da presença de mulheres em cargos de liderança na administração pública. Existem informações agrupadas sobre a presença de mulheres na administração pública,¹⁹ porém, não existem informações detalhadas sobre os mais altos níveis de gestão. A maioria das evidências empíricas sobre as mulheres e a liderança política que estão disponíveis atualmente se concentra em analisar a presença de mulheres na legislatura²⁰ ou em nível ministerial,²¹ Os estudos focados no acesso das mulheres a cargos de liderança nas administrações públicas são limitados.²² Os poucos bancos de dados existentes agregam cargos de liderança, mas não existe necessariamente uma equivalência entre os países, e geralmente combinam categorias para o setor público e privado.²³ As informações existentes refletem a dificuldade de padronizar os cargos de emprego público em todos os países.²⁴ Além disso, não há informações comparáveis e desagrupadas em nível setorial para entender a presença de mulheres em várias áreas das políticas públicas. Os números agregados podem contar uma história parcial, deturpando, assim, a realidade.

Este estudo tem dois objetivos principais. O primeiro é medir a lacuna na presença de mulheres em cargos de liderança e tomada de decisões nas administrações públicas centrais da

18. OIT, 2022.

19. PNUD e Universidade de Pittsburgh, 2021; PNUD, 2019; FEM, 2021; OCDE, 2018. OCDE-BID, 2020; IPU, 2021; CEPAL, 2019.

20. Schwindt-Bayer, 2018; Piatti-Crocker, 2019.

21. ONU Mulheres, 2020; CEPAL, 2022.

22. OCDE, 2018; OCDE-BID, 2020; PNUD, 2018, 2019; Banco Mundial, 2019; FEM, 2021; PNUD e Universidade de Pittsburgh, 2021; ONU Mulheres, 2021a, Alkadry e Tower, 2014; An e Lee, 2021; An *et al.*, 2021; Avendaño *et al.*, 2021; Canelo, 2020; Chudnovsky, 2021; Dumas *et al.*, 2020; Gaete e Álvarez, 2019; Jin, 2016; Keiser *et al.*, 2002; Nasser, 2018; Park e Liang, 2021; Park e Mwiambi, 2022.

23. OIT, 2022.

24. PNUD, 2019.



América Latina e do Caribe (ALC), e propor recomendações políticas para gerar igualdade de oportunidades entre os gêneros para acesso e promoção dentro da função pública.

A análise preenche tanto uma lacuna empírica quanto uma lacuna conceitual sobre o assunto, contribuindo minimamente de três maneiras:

- 1. Padroniza os quatro níveis mais altos de gestão** da função executiva na região, viabilizando, assim, a análise comparativa.
- 2. Analisa a presença de mulheres em cargos de liderança**, desagrupadas por agência governamental e nível hierárquico, com o objetivo de **identificar as brechas de gênero nas administrações públicas**.
- 3. Complementa as informações sobre a presença numérica em cargos de liderança com variáveis normativas, organizacionais e políticas** que influenciam o acesso das mulheres a esses cargos. Estas dimensões analíticas só foram estudadas separadamente. A incorporação dessas dimensões na análise permite um estudo mais abrangente dos fatores que influenciam maior ou menor presença de mulheres e a forma como elas influenciam as políticas públicas.

2.3 Revisão da literatura

Esta seção expõe os principais elementos da literatura acadêmica nos quais a presente análise está fundamentada, apresentando padrões internacionais sobre os direitos da mulher, principalmente sobre a não discriminação com base no gênero, com o objetivo de identificar a existência de diretrizes para o acesso a cargos de decisão no setor público. A ação afirmativa e as medidas de integração da perspectiva de gênero ocupam um lugar central neste estudo. As noções de diversidade e representação são introduzidas e, assim, integradas ao corpo central da literatura deste estudo: as burocracias representativas. Finalmente, estas intervenções estão ligadas ao segundo corpo-chave da literatura usada neste estudo: as organizações de gênero.

Existem vários instrumentos internacionais para a defesa e o reconhecimento da mulheres.

Seu objetivo é servir como um guia para que os Estados incluam esses avanços em sua legislação nacional e promovam a garantia e a reivindicação dos direitos das mulheres. *O Anexo 1* resume os oito instrumentos mais relevantes sobre questões de gênero. Alguns são gerais, procurando abordar a desigualdade de gênero em todos os aspectos da esfera pública e privada. Outros, embora não estabeleçam medidas específicas sobre o acesso das mulheres à tomada de decisões, têm como foco a situação das mulheres na esfera pública. Esses instrumentos, em conjunto, fornecem um quadro normativo para que os Estados adotem medidas com o



objetivo de alcançar a igualdade substantiva entre homens e mulheres em todos os aspectos. Vale a pena mencionar que, em nenhum caso, são apresentadas medidas específicas para o acesso das mulheres a cargos gerenciais nas administrações públicas.

Há dois marcos internacionais significativos que vinculam os países signatários no que diz respeito à discriminação de gênero nas administrações públicas dos poderes executivos.

O primeiro é a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) de 1979, organizada pelas Nações Unidas e considerada como a Carta dos Direitos das Mulheres. Os Estados que assinaram a CEDAW se comprometeram a desenvolver uma série de medidas para acabar com a discriminação contra as mulheres em todas as suas formas. Por exemplo: políticas de *mainstreaming*, ações afirmativas, financiamento para igualdade de gênero e produção de dados e estatísticas sensíveis ao gênero.²⁵ O segundo instrumento é a Declaração da Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em Pequim em 1995. Seu objetivo era acelerar estratégias para o desenvolvimento da mulher e remover todos os obstáculos à participação das mulheres em todos os âmbitos da vida pública e privada, nas esferas econômica, social, cultural e política.

Da Plataforma de Pequim emergem duas linhas de ação: as ações afirmativas e a integração da perspectiva de gênero. As ações afirmativas são intervenções temporárias que visam garantir o acesso a recursos ou direitos para diferentes grupos vulneráveis, a fim de neutralizar situações de discriminação.²⁶ Há ações diretas, como as cotas de gênero implementadas na ALC em cargos de decisão eletivos,²⁷ mas escassas no serviço público;²⁸ e medidas indiretas, como a reorganização dos cargos para facilitar a promoção das mulheres a cargos de maior responsabilidade.²⁹ Como parte das políticas de integração de gênero, existem várias estratégias para promover mudanças organizacionais. Entre as de maior repercussão, estão os Mecanismos para o Avanço da Mulher (MAMs)³⁰ e os planos de ação nacionais que promovem a igualdade de gênero como prioridade e de forma transversal em toda a administração pública.³¹ Um exemplo destes últimos são os Planos de Igualdade de Oportunidades (PIOs).

25. ONU Mulheres, 2016.

26. O'Neill, 2021; Piscopo e Wylie, 2020; PNUD, 2018; Gürtler e Gürtler, 2019.

27. Rodríguez Gustá, 2008; Freidenberg, 2020; Schwindt-Bayer e Senk, 2020.

28. PNUD e Universidade de Pittsburgh, 2021.

29. Rodríguez Gustá, 2008.

30. São todos aqueles órgãos, criados pelo Estado e distribuídos na dimensão nacional, regional e local, que buscam integrar a perspectiva de gênero nas políticas públicas, e que realizam ações concretas para promover os direitos humanos das mulheres e meninas, bem como para erradicar a violência contra elas. O mais conhecido é o Ministério de Assuntos da Mulher (CEPAL, 2020).

31. Bustelo *et al.*, 2021; ONU Mulheres, 2021b; PNUD e Universidade de Pittsburgh, 2021.



Estas duas linhas de ação são refletidas por dois corpos de literatura acadêmica: burocracias representativas e organizações de gênero.

Há duas noções-chave subjacentes à agenda de pesquisa sobre as burocracias representativas: diversidade e representação. *Diversidade* refere-se à existência de organizações que refletem a composição da população e proporcionam um espaço de trabalho onde todas as ideias são respeitadas e representadas.³² A noção de *representação* está ligada ao fato de que a legitimidade das administrações públicas não se baseia em mecanismos de representação política eleitoral, como no caso das legislaturas, por exemplo. Entretanto, há um forte argumento de que as burocracias devem ser representativas das sociedades nas quais operam.³³ Portanto, a representação está ligada à diversidade. E como a sociedade é diversa, precisa haver uma administração pública que a represente, sendo igualmente diversa.

As administrações públicas desempenham um papel central na formulação de políticas públicas, tanto como elaboradores de regras quanto como implementadores. As evidências mostram que as burocracias representativas têm vantagens importantes.^{34,35} Entretanto, para que uma burocracia representativa promova a igualdade de gênero através da sua influência na concepção e implementação de políticas, essa representação numérica deve ter influência significativa nos cargos de liderança.³⁶ Sem participação na tomada de decisões, as suposições sobre como a presença das mulheres leva a uma sociedade mais justa em termos de gênero são deturpadas pela “caixa preta”³⁷ do que acontece dentro das administrações públicas.

O conceito de burocracias representativas, presente nos países desenvolvidos, ainda não é evidente na região da ALC. O debate sobre as características e o papel que as burocracias devem ter para serem representativas, bem como sobre a importância de serem representativas, já vem ocorrendo há muito tempo nos países desenvolvidos,³⁸ porém, ainda não penetrou na ALC.³⁹ As burocracias assumem uma responsabilidade para com a sociedade e, portanto, devem representar e refletir a população à qual servem, indo além da representação em termos

32. Alkadry e Torre, 2014.

33. Kingsley, 1944; Meier e Nigro, 1976; Meier e Stewart, 1992; Keiser, *et al.*, 2002; Meier e Nicholson-Crotty, 2006; Bradbury e Kellough, 2011; Lewis e Pitts, 2011; Atkins e Wilkins, 2013.

34. Há evidências de que os funcionários públicos têm atitudes e defendem políticas compatíveis com os interesses identificáveis de certos grupos (como as mulheres), provocando, conseqüentemente, mudanças nos propósitos, processos, resultados e resultados das políticas (Bowling, *et al.*, 2006).

35. Mosher, 1968; Meier, 1993; Bowling e Beehr, 2006; Krislov, 2012.

36. Alkadry e Tower, 2014.

37. Metáfora que descreve um sistema para o qual somente se podem observar entradas e saídas, mas não o funcionamento interno.

38. Atkins e Wilkins, 2013; Bradbury e Kellough, 2011; Keiser *et al.*, 2002; Kingsley, 1944; Lewis e Pitts, 2011; Meier e Nicholson-Crotty, 2006; Meier e Nigro, 1976; Meier e Stewart, 1992.

39. Chudnovsky, 2021.



eleitorais.⁴⁰ Falar de burocracias representativas exige a distinção entre burocracias passivas, aquelas que compartilham a mesma origem demográfica da população em geral, e burocracias ativas, aquelas que também produzem resultados políticos que beneficiam os cidadãos que são representados passivamente.⁴¹

As burocracias representativas são relevantes, uma vez que as evidências mostram que a composição demográfica do setor público influencia tanto a natureza dos governos quanto os resultados das políticas.⁴² Com relação ao gênero, para serem representativas, devem ter 50% de mulheres. No entanto, para que a cadeia de representação não seja quebrada, é importante que as mulheres tenham, além da presença numérica, influência equiparada à dos homens na tomada de decisões políticas.⁴³ A paridade não é suficiente se continua existindo segregação vertical e horizontal. Em outras palavras, a distribuição desses números também é fundamental.⁴⁴

Há uma produção acadêmica substancial sobre as burocracias representativas. Um primeiro grupo de estudos mede a representação passiva e fornece informações sobre as mudanças na composição dos organismos burocráticos.⁴⁵ Embora os resultados sugiram que as mulheres e as minorias estejam representadas, também apontam que elas tendem a estar sub-representadas nos níveis mais altos da liderança.⁴⁶ Na ALC, a média da participação das mulheres no setor público é uniforme (51%) e inferior à média da OCDE (60%). No entanto, quando se concentra a análise nos níveis superiores, apenas 30% dos ministérios (31% dos países da OCDE) e 41% dos cargos de liderança na ALC são ocupados por mulheres.⁴⁷ No geral, a representação das mulheres pode variar de acordo com o tipo de organização. Observa-se maior concentração de mulheres em agências redistributivas (assistência social), mas sua presença é significativamente menor nas agências distributivas (educação pública ou agricultura) e reguladoras.⁴⁸ No âmbito global, as evidências mostram que, nas agências centrais, tais como ministérios de finanças (41%) ou de planejamento (38%), a presença de mulheres não supera os 40%.⁴⁹

40. An *et al.*, 2021; Guul, 2018.

41. Park e Mwiambi, 2022; Park e Liang, 2021.

42. Ding *et al.*, 2021; Opstrup e Villadsen, 2015; An e Lee, 2021.

43. Chudnovsky, 2021; Kennedy *et al.*, 2020.

44. PNUD e Universidade de Pittsburgh, 2021; Gaete e Álvarez, 2019; Canelo, 2020; Bishu e Headley, 2020; Alkadry e Tower, 2014.

45. Rodríguez Gustá, 2002; Park, 2013; Kennedy, 2012; Otero *et al.*, 2013; Chudnovsky, 2021.

46. Selden, 1997; Park e Mwiambi, 2022; Park e Liang, 2021.

47. PNUD e Universidade de Pittsburgh, 2021; OIT, 2022. Os dados sobre cargos de liderança de acordo com a classificação ISCO da OIT incluem legisladores e funcionários de alto escalão.

48. Lowi, 1964; Newman, 1994; Blackburn *et al.*, 2002; Sneed, 2007; Alkadry e Tower, 2014; Bishu e Headley, 2020; PNUD e Universidade de Pittsburgh, 2021.

49. PNUD e Universidade de Pittsburgh, 2021.



Um segundo grupo de estudos visa analisar os efeitos da representação nos resultados das políticas públicas. A diversidade de gênero em cargos de liderança tem impacto positivo em diversas áreas.⁵⁰ Há evidências empíricas que indicam uma correlação positiva entre o maior número de mulheres em cargos de decisão pública e o maior crescimento econômico,⁵¹ igualdade de gênero⁵² e maiores investimentos sociais em educação, saúde e proteção ambiental⁵³. Da mesma forma, sua presença gera impacto positivo nas finanças das organizações⁵⁴ e no controle da corrupção.⁵⁵ O aumento da representação das minorias e das mulheres também se associa a mudanças substanciais nos resultados das políticas que favorecem estes grupos.⁵⁶ A presença de mulheres nas burocracias tem efeitos positivos para as mulheres na sociedade. Há, por exemplo, uma correlação entre a maior presença das mulheres nas administrações públicas e o aumento da cobertura da mídia sobre questões que afetam este grupo, o que, por sua vez, influencia a percepção pública dos problemas sociais.⁵⁷ Além disso, em alguns casos, a presença de mulheres afeta a forma como o governo utiliza os recursos. Por exemplo, a maior representação das mulheres na organização aumenta o orçamento da previdência social.⁵⁸ As evidências mostram que as mulheres têm perspectivas diferentes dos homens em relação à assistência social e aos programas de promoção do bem-estar, os quais beneficiam minorias ou pessoas socialmente desfavorecidas,⁵⁹ devido às suas experiências pessoais e coletivas como grupo historicamente discriminado.

A transição de burocracias passivas a ativas é fundamental para melhorar a situação das mulheres em cargos de liderança no setor público. Passar de burocracias passivas, que numérica e demograficamente refletem a sociedade, para burocracias ativas, que procuram moldar políticas públicas para melhorar a situação desses grupos sociais, é fundamental para ampliar a presença de mulheres em cargos de liderança nas administrações.^{60,61} Uma burocracia ativa

50. Riccucci e Saidel, 1997; Alkadry e Tower, 2014; Opstrup e Villadsen, 2015; Jin, 2016.

51. MGI, 2015.

52. PNUD, 2020.

53. Yañez-Pagans, 2015.

54. Opstrup e Villadsen, 2015.

55. Jin, 2016.

56. Keiser *et al.*, 2002; Childs e Withey, 2006; Atkeson e Carrillo, 2007; Andrews e Johnston, 2014; Andrews *et al.*, 2014; Opstrup e Villadsen, 2015; Agyapong, 2018; Park e Liang, 2021; Ding *et al.*, 2021; An e Lee, 2021; Park e Mwiambi, 2022.

57. Jones e Baumgartner, 2005; Park, 2012.

58. Park, 2012.

59. Dolan, 2002; Keiser *et al.*, 2002; Riccucci e Meyers, 2004.

60. Wilkins e Keiser, 2004; Park e Mwiambi, 2021.

61. Por um lado, Wilkins e Keiser mostram que a presença maior das mulheres leva à representação ativa das mulheres em áreas de política de gênero, como o apoio à criança. Entretanto, este vínculo só existe quando as consequências distributivas da política beneficiam diretamente as mulheres como uma classe. Por outro lado, Park e Mwiambi mostram que a representação de gênero no nível superior do governo desempenha um papel importante na redução da pobreza, mas seu impacto no status socioeconômico das mulheres, ou seja, na educação das mulheres e na taxa de desemprego, é limitado.



deve não apenas melhorar a situação dos grupos da sociedade que representa, mas também dos funcionários públicos que a compõem. Alcançar este objetivo requer que as intervenções dentro do aparelho estatal sejam projetadas para aumentar a presença numérica das mulheres e melhorar sua distribuição nos diferentes níveis hierárquicos, de modo que elas tenham uma influência equiparada à dos homens na tomada de decisões dentro da organização.

A combinação de questões de representação e igualdade leva à agenda da liderança das mulheres nas burocracias públicas.

Porém, alguns trabalhos⁶² apontam que a única maneira de conseguir isso é examinando os aparelhos estatais a partir de uma perspectiva de gênero. Argumenta-se que as organizações não são neutras em termos de gênero,⁶³ e os aparatos estatais foram historicamente dominados pela cultura masculina.⁶⁴ Dentro dos aparelhos estatais, a reprodução da desigualdade de gênero se manifesta através dos mesmos mecanismos que operam na sociedade em geral, referindo-se aos papéis, comportamentos, atividades e atributos que uma determinada sociedade, em um dado momento, considera apropriados para homens e mulheres. Portanto, não se refere a pessoas e, sim, a papéis e funções. Considera-se, por exemplo, que os homens são provedores, enquanto as mulheres são cuidadoras.⁶⁵ Tal perspectiva evidencia um quadro desigual de experiências e oportunidades para homens e mulheres no mercado de trabalho. Um claro exemplo disso é que o acesso das mulheres a cargos de liderança é impedido ou dificultado pela forma como as carreiras dos funcionários públicos são organizadas dentro de aparelhos estatais como a polícia. Além disso, as mulheres assumem maiores responsabilidades familiares e de cuidado que os homens. Como resultado, enfrentam mais dificuldades de conciliar sua vida profissional e pessoal do que seus colegas homens. Muitas vezes, isso se traduz em salários mais baixos, trabalhos informais ou de tempo parcial, poucas oportunidades de promoção, entre outras problemáticas.⁶⁶ Para mudar esta lógica de desigualdade, é essencial emitir regulamentos e desenvolver políticas organizacionais apropriadas.

62. Acker, 2000; Keiser *et al.*, 2002.

63. Acker, 1990; Gaete e Álvarez, 2019; Canelo, 2020; Kennedy *et al.*, 2020.

64. Guy, 1993; Stivers, 2010; Hutchinson, 2002, 2005.

65. PNUD, 2014; OCDE, 2020; UNICEF, 2017.

66. Cáceres Rodríguez, 2013.



3 Mulheres em cargos de liderança nas administrações públicas centrais da região

3.1 Metodologia

Este estudo combina análises quantitativa e qualitativa que avaliam a presença numérica de mulheres em cargos de liderança no setor público é complementado com variáveis normativas, organizacionais e de políticas públicas. O principal objetivo é ir além dos números e sua distribuição dentro do aparelho estatal para chegar a um panorama mais completo e preciso sobre a brecha de gênero no governo sênior da ALC, assim como propor recomendações políticas para ajudar a eliminar essa lacuna.

O estudo abrange 26 países da América Latina e do Caribe e analisa quinze deles em profundidade. Neste grupo, foi possível cruzar a presença de mulheres em cargos hierárquicos com variáveis normativas, organizacionais e de política pública. A amostra de países de onde foram coletadas informações específicas sobre a presença de mulheres em cargos de liderança representa 58% do número total de países da região e 86% da população.⁶⁷ Também se observa, nesses países, diferentes graus de desenvolvimento no Índice de Função Pública do BID.⁶⁸ Tudo isso garante que o panorama e as tendências observadas sejam ilustrativos da realidade regional sem perder de vista as nuances entre os países.

67. Os quinze países são responsáveis por 562,9 milhões de pessoas, do total de 652,3 milhões para toda a América Latina e Caribe. Ver <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL?locations=ZJ>.

68. De acordo com as últimas medições disponíveis, os países que compõem a amostra deste estudo têm o seguinte nível de desenvolvimento: Argentina 41 (2004), Brasil 65 (2013), Chile 67 (2015), Colômbia 52 (2013), Costa Rica 54 (2012), República Dominicana 41 (2020), Equador 41 (2015), El Salvador 34 (2012), Guatemala 24 (2012), México 41 (2013), Panamá 29 (2012), Paraguai 40 (2017), Peru 41 (2015), Uruguai 51 (2004). Trindade e Tobago é o único país da amostra que não tem uma medida deste índice.



FIGURA 2 PAÍSES INCLUÍDOS NO ESTUDO



Fonte: elaboração própria com base na metodologia utilizada neste estudo.

Para a análise da presença de mulheres, foram obtidos dados desagregados para doze agências governamentais e foram aplicados três critérios de seleção. Em primeiro lugar, sua presença nos governos de todos os países selecionados, a fim de ter resultados comparáveis. Em segundo lugar, são agências que englobam o maior número de funcionários públicos civis e decisões governamentais. Por último, são representativos da variedade setorial dos governos, o que permite analisar as diferenças no acesso das mulheres a cargos de liderança de acordo com a área de políticas públicas.



TABELA 1 MINISTÉRIOS OU AGÊNCIAS DO ESTUDO

| | |
|---------------------------------|--------------------------|
| • Planejamento | • Fazenda e Finanças |
| • Indústria, comércio, produção | • Obras Públicas |
| • Educação | • Saúde |
| • Trabalho | • Desenvolvimento social |
| • Defesa Nacional | • Segurança Interna |
| • Relações Exteriores | • Meio Ambiente |

Fonte: elaboração própria com base na metodologia utilizada neste estudo.

Para os primeiros quatro níveis hierárquicos, foram coletadas informações dos quinze países e seus respectivos doze ministérios. Esses cargos têm a mais alta responsabilidade institucional - excluindo os cargos eleitos - e, portanto, o maior impacto na qualidade da gestão pública. Além disso, são tradicionalmente ocupados por homens. Com o intuito de determinar exatamente quais são esses quatro níveis de cargos em cada país, foram analisados os regulamentos nacionais que criam as estruturas organizacionais, organogramas institucionais e os regulamentos ministeriais, para verificar as relações de dependência daqueles casos específicos de cargos com nomes diferentes do padrão.

Esses quatro primeiros níveis hierárquicos têm cinco atributos que explicam sua seleção como o universo de estudo.

- 1. Tomada de decisões estratégicas.** São cargos que definem a estratégia dos ministérios e suas principais iniciativas. Neste sentido, têm grande peso institucional na seleção dos objetivos e na criação de mecanismos para alcançá-los.
- 2. Conexão política de alto nível.** São cargos que envolvem alto grau de vinculação política, tanto com seus pares como com as autoridades eleitas, sendo este um *input* básico para decisões estruturais e vinculativas.
- 3. Capacidade de emitir regulamentos.** Além da legislação aprovada pelo poder legislativo, são cargos com altos poderes para definir normas, as regras do jogo que regem as políticas públicas (programas, projetos e atividades).
- 4. Gestão orçamentária.** A direção estratégica e os instrumentos para alcançá-la são materializados através da gestão do orçamento. Esses quatro níveis hierárquicos, como as mais



altas autoridades institucionais, são responsáveis pela execução do orçamento, cuja eficácia e eficiência são pré-requisitos para a implementação de políticas públicas.

5. Gestão de recursos humanos. A liderança de equipes cumpre uma função fundamental para a qualidade da gestão pública. Os quatro níveis mais altos de organizações públicas têm um alto impacto na liderança de pessoal, principalmente nos segmentos mais técnicos e de nível médio mais diretamente envolvidos na implementação de políticas.

No que diz respeito aos quatro níveis hierárquicos, o estudo diferencia o tipo de cargo de acordo com sua natureza e a forma de acesso. O cargo, por sua natureza, pode ser político, ao qual geralmente é possível aceder por critérios de confiança, ou fazendo parte do serviço público, cujo acesso é definido por critérios de mérito, respeitando as regras vigentes, embora não necessariamente são cumpridos na prática. Apesar desses quatro níveis não serem equivalentes no que se refere à forma de acesso ao aparelho estatal, são comparáveis em relação aos cinco atributos mencionados.

Com o objetivo de tornar os dados comparáveis, os cargos foram padronizados com nomes diferentes, nos distintos países analisados, e até mesmo entre agências do mesmo país, podendo criar problemas de comparabilidade. Isto acontece, por exemplo, quando consideram equivalentes cargos que são chamados pelo mesmo nome, mas não têm o mesmo nível hierárquico em todos os países. Dada a escassez de dados e as dificuldades de padronização dos cargos nas administrações públicas da região, a utilização dos quatro primeiros níveis hierárquicos fornece dados suficientemente ilustrativos e, ao mesmo tempo, metodologicamente robustos.

O estudo fez a padronização dos cargos com base em dois critérios. Em primeiro lugar, considerou a sua hierarquia em vez da sua denominação. Em consequência, a referência para comparar cargos foi seu nível na estrutura organizacional, independentemente da denominação adotada em cada país (*Tabela 2*). Por exemplo: todos os primeiros níveis de um ministério ou agência são considerados equivalentes, sejam denominados “Ministro”, como ocorre na maioria dos países, ou “Secretário”, como no caso do México. Em segundo lugar, o nome original é respeitado, isto é, foi mantido o nome oficial em cada país nesta análise. Por exemplo, é possível encontrar cargos de nível 3 com nomes diferentes como “Subsecretário” (Argentina, Equador), “Secretário Adjunto” (Brasil) e “Diretor Geral” (Colômbia, Paraguai, Peru, Uruguai), entre outros.



TABELA 2 EXEMPLOS DE DENOMINAÇÕES DE CARGOS NOS DIFERENTES PAÍSES DA AMOSTRA

| NÍVEL | 1 | 2 | 3 | 4 |
|-----------|------------|---|---|--|
| ARGENTINA | Ministro | Secretário | Subsecretário | Diretor Nacional ou Geral |
| BRASIL | Ministro | Secretário Especial Secretário Executivo | Secretário Especial Adjunto Secretário Executivo Adjunto | Subsecretário Assistente do Subsecretário |
| COLÔMBIA | Ministro | Vice-ministro | Secretário Geral | Diretor Técnico |
| MÉXICO | Secretário | Subsecretário | Chefe de Unidade | Chefe de Unidade |
| PARAGUAI | Ministro | Vice-ministro Coordenador Geral | Secretário Geral Nacional ou Diretor Geral | Diretor |
| PERU | Ministro | Vice-ministro | Diretor Geral | Diretor |

Fonte: elaboração própria com base na metodologia utilizada neste estudo.

Nota: lista completa no *Anexo 2*.

Para complementar a análise, foi desenvolvida uma pesquisa com o propósito de cobrir as dimensões normativa, organizacional e de política pública. O banco de dados resultante desta pesquisa engloba 56 variáveis agrupadas em três dimensões:

- 1. Dimensão regulatória:** analisa o marco regulatório sobre cotas de gênero na administração pública e os componentes gênero na legislação de emprego público.
- 2. Dimensão organizacional:** analisa aspectos organizacionais, tais como a existência de mecanismos para o avanço da mulher (MAMs) e diretrizes internas relativas à promoção da mulher em cargos de gestão ou de tomada de decisão.
- 3. Dimensão das políticas públicas:** considera a existência de políticas, bem como de melhores práticas, para promover a inclusão de mulheres em cargos de gestão, como os Programas de Igualdade de Oportunidades (PIOs).

A coleta de informações para a construção do banco de dados teve como base uma combinação de fontes primárias e secundárias, bem como consultas com especialistas para validar as informações. Dos 26 países que compõem o universo deste estudo, obtiveram-se dados sobre a presença de mulheres em cargos de liderança em quinze países, em quatro deles de fontes secundárias. No caso das pesquisas, as informações foram obtidas em todos os países, sendo que, em dez deles, diretamente. Os dados foram coletados entre dezembro de 2021 e março de 2022 (ver o *Anexo 2*). A análise dos dados foi feita por país e baseia-se uma combinação de respostas diretas dentro de cada um deles, pesquisa de fontes secundárias e consultas com especialistas, principalmente no que diz respeito ao orçamento. Médias ponderadas, em vez de simples, são usadas para análise de dados para evitar possíveis enviesamentos de relatórios.



3.2 Por que são necessários de dados desagregados?

Os dados coletados mostram que a presença de mulheres ainda é limitada nos níveis mais altos de tomada de decisão e se concentra em setores específicos.

3.2.1 Uma visão geral da região

Nos quinze países analisados, as mulheres ocupam 41,5% dos cargos de liderança das doze agências selecionadas. Trindade e Tobago se destaca pela alta presença de mulheres nos quatro níveis mais altos da gestão pública. Além disso, ao lado de Honduras, é um dos dois únicos países entre os 26 incluídos no estudo onde o chefe de Estado é uma mulher. Costa Rica é o outro país onde as mulheres ocupam a maioria dos cargos de liderança (53,5%).

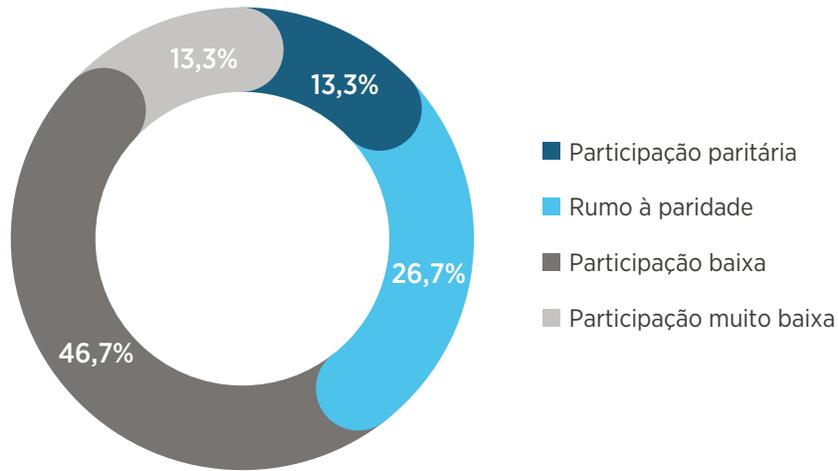
Os países foram agrupados em quatro categorias de acordo com a porcentagem de mulheres em cargos de liderança (Figura 3). Na categoria de *participação paritária* (maior que 50%), estão Trindade e Tobago e Costa Rica com 56% de participação feminina. Quatro países estão *rumo à paridade* (participação acima da média do estudo de 41,5%, mas abaixo de 50%), com a participação das mulheres em 46%. Sete países têm *participação baixa* (abaixo da média, mas acima de 30%⁶⁹). Neste último grupo, os cargos de liderança ocupados por mulheres representam 36,7%. Finalmente, dois países, representando 13% do número total de países analisados, encontram-se na categoria de *participação muito baixa* (abaixo de 30%),⁷⁰ com participação média de 19,8%.

69. 30% foi adotado como o limite mínimo porque, na revisão da literatura, demonstrou-se que esta é a meta mínima consensual a ser alcançada. No caso dos países do estudo, os únicos três países com cotas de gênero estabelecem esse valor e algo parecido ocorre nos países com cotas na legislação.

70. Idem.

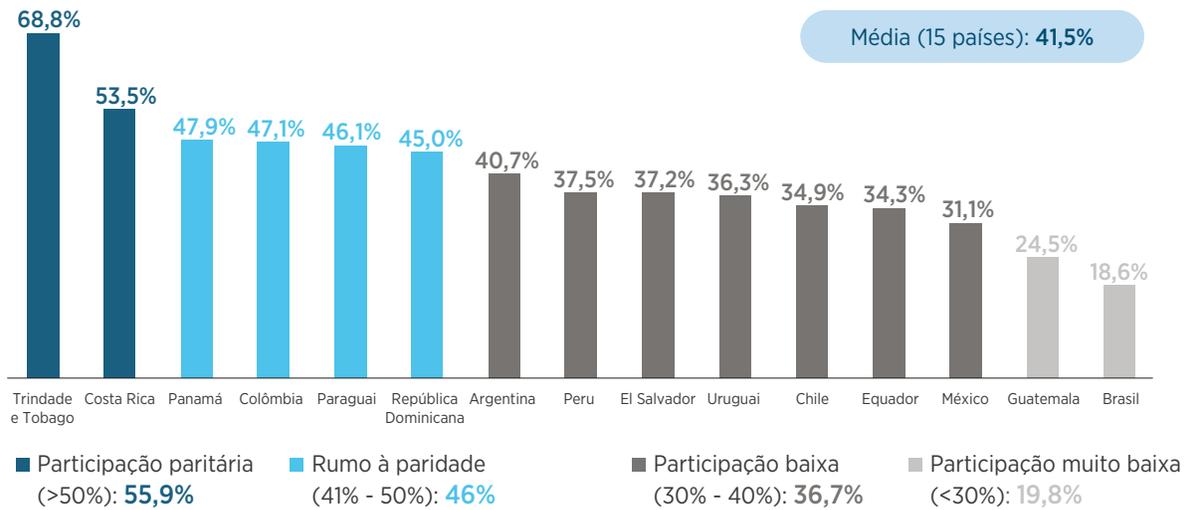


FIGURA 3 PAÍSES POR TIPO DE PARTICIPAÇÃO



Fonte: elaboração própria com base na metodologia utilizada neste estudo.

FIGURA 4 PORCENTAGEM DE MULHERES EM CARGOS DE LIDERANÇA



Fonte: elaboração própria com base na metodologia utilizada neste estudo.



3.2.2 Segregação vertical

A **segregação vertical no mercado de trabalho ocorre quando os homens tendem a ocupar os cargos hierárquicos mais altos.** Em contraste, as mulheres tendem a ocupar e se concentrar em cargos inferiores dentro de uma organização.⁷¹ Este tipo de segregação se refere às barreiras estruturais nas organizações que impedem o acesso das mulheres a cargos superiores, remetendo à metáfora do teto de vidro.⁷² A importância do acesso das mulheres a cargos gerenciais e executivos dentro da administração pública é uma questão cada vez mais estudada.⁷³ Embora haja evidências do impacto da representação burocrática em termos de gênero e da evolução da presença das mulheres nas administrações públicas,⁷⁴ as mulheres ainda não conseguiram romper o teto de vidro.⁷⁵ e alcançar cargos de liderança. Quando os homens têm muito mais influência na tomada de decisões políticas, a representação passiva das mulheres não se traduz em representação ativa que influencia efetivamente o desenho de políticas públicas. Além das barreiras estruturais que impedem o acesso das mulheres a cargos de liderança, existem outras condições que dificultam a ascensão das mulheres na lógica hierárquica. A metáfora do *piso pegajoso* remete ao padrão discriminatório de empregabilidade que mantém os trabalhadores, principalmente as mulheres, nos degraus mais baixos da escada do emprego, com baixa mobilidade e barreiras invisíveis à progressão na carreira.⁷⁶

Embora os números agregados pareçam motivadores para a ALC, ao se examinarem detalhes, vê-se que a segregação vertical persiste na administração pública central. Analisando os quatro níveis hierárquicos mais altos em cada instituição, observa-se que a presença de mulheres diminui à medida que a hierarquia do cargo aumenta. Sua representação cai de 44,2%, no nível 4, para 23,6%, no nível 1 (*Figura 5*), reafirmando que, apesar do progresso numérico, o teto de vidro e o piso pegajoso continuam sendo obstáculos para o avanço das mulheres nas administrações públicas centrais.

71. Gaete e Álvarez, 2019; Canelo, 2020; PNUD e Universidade de Pittsburgh, 2021; Cáceres Rodríguez, 2013; Alkadry e Tower, 2014.

72. Gaete e Álvarez, 2019; Canelo, 2020; PNUD e Universidade de Pittsburgh, 2021.

73. Bowling e Beehr, 2006; Connell, 2006b; Cáceres Rodríguez, 2013; Alkadry *et al.*, 2019.

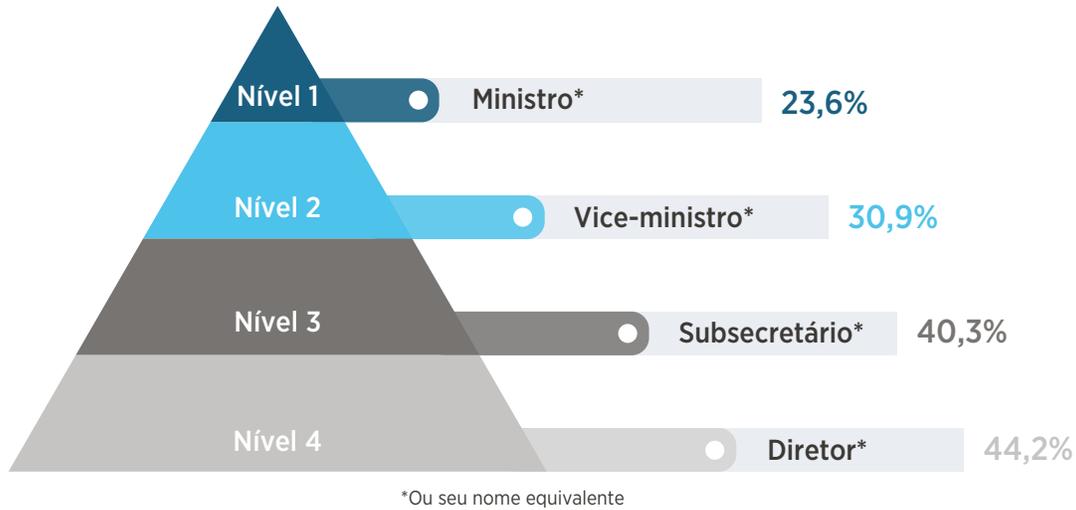
74. Riccucci e Saidel, 1997; Bowling e Beehr, 2006; Meier e Nicholson-Crotty, 2006; Selden, 2006; Wilkins, 2007; Fernández *et al.*, 2013; Park, 2013.

75. O teto de vidro é uma metáfora que alude às barreiras estruturais que existem dentro das organizações (Alkadry e Tower, 2014; Cáceres-Rodríguez, 2013; PNUD e Universidade de Pittsburgh, 2021; Gaete e Álvarez, 2020; Canelo, 2020). O conceito é usado para descrever situações onde as mulheres são bem-sucedidas em suas carreiras profissionais até certo ponto, no qual “esbarram” com um limite para continuar avançando a níveis mais altos de hierarquia e liderança. Quebrar o teto de vidro implica superar aquelas barreiras que impedem o acesso das mulheres a cargos de liderança, e isto se refletiria em maior presença de mulheres em cargos de liderança.

76. Berheide *et al.*, 2013; Calsy e D'Agostino, 2021; Lasna Kabir, 2020.



FIGURA 5 PORCENTAGEM DE MULHERES EM CARGOS DE LIDERANÇA NA ALC, POR NÍVEL DE LIDERANÇA



Fonte: elaboração própria com base na metodologia utilizada neste estudo.

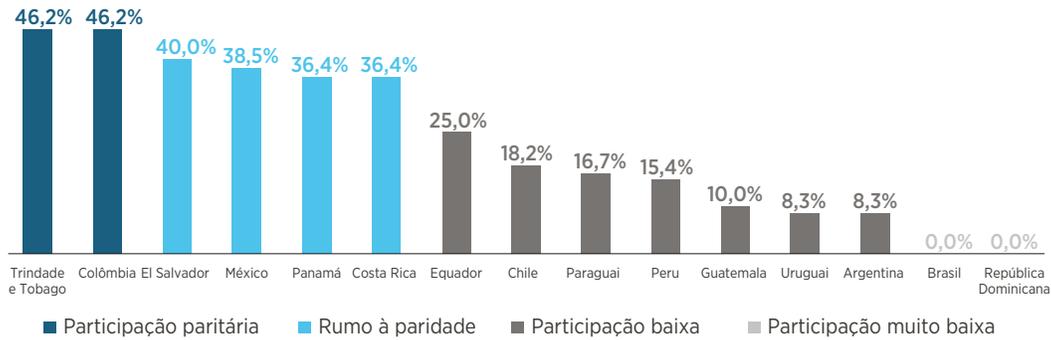
Dados desagrupados por nível mostram como a participação das mulheres varia nos diferentes países da região. A Figura 6 mostra os países da região de acordo com a porcentagem de mulheres que fazem parte desse nível e as agrupa de acordo com seu nível de participação. Pode-se observar que, no nível 1, por exemplo, nove países (60% do total de países analisados neste estudo) têm participação inferior a 30% e, em média, apenas 13% dos cargos de nível 1 são ocupados por mulheres nesses mesmos países. Ainda que a participação das mulheres aumente à medida que o nível hierárquico diminui, a maioria dos países (53%) tem uma participação baixa ou muito baixa de menos de 40%, inclusive no nível 3.



FIGURA 6 **PORCENTAGEM DE MULHERES EM CARGOS DE LIDERANÇA POR NÍVEL**

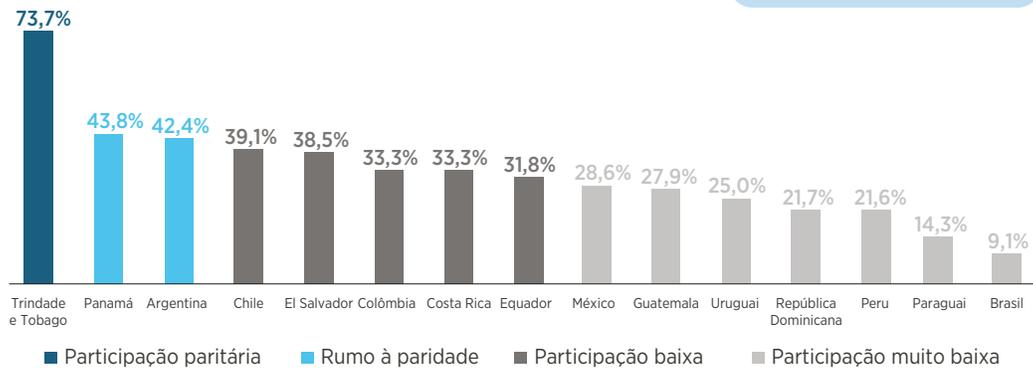
Nível 1 (Ministro)

Média (15 países): **23,6%**



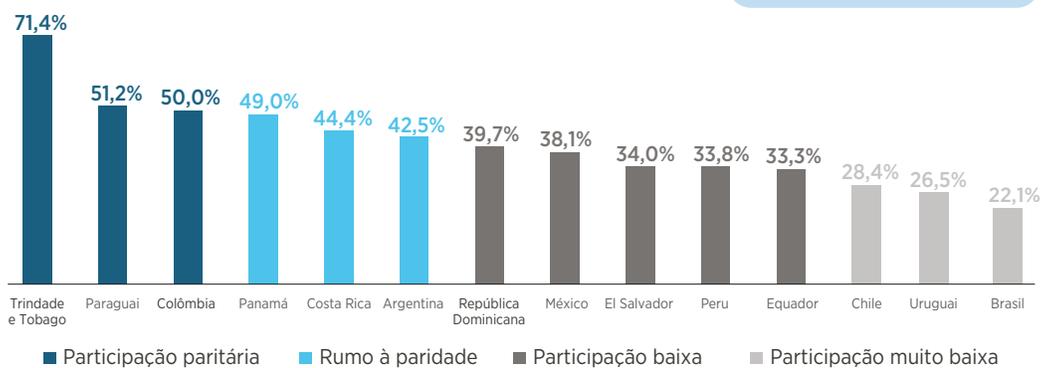
Nível 2 (Vice-ministro)

Média (15 países): **30,9%**



Nível 3 (Subsecretário)

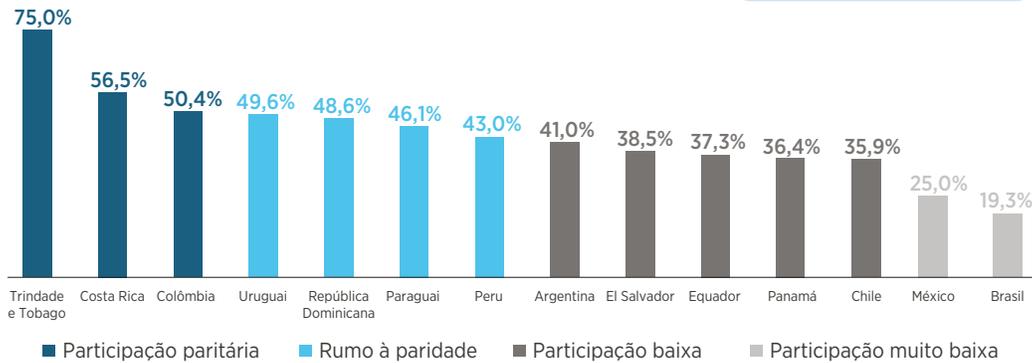
Média (14 países): **40,3%**





Nível 4 (Diretor)

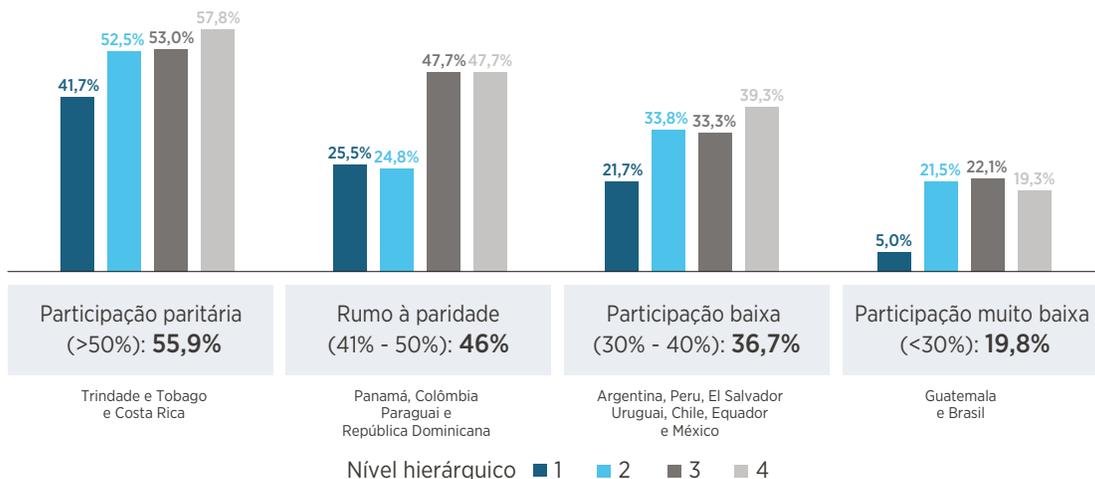
Média (14 países): **44,2%**



Fonte: elaboração própria com base na metodologia utilizada neste estudo.

Mesmo em países onde há participação globalmente igualitária, é possível observar segregação vertical. Embora os níveis 2, 3 e 4 realmente superem os 50% em termos de presença feminina nos países com participação paritária, ainda se observa que, quanto mais alto o nível hierárquico, mais baixa a participação das mulheres na tomada de decisões. A segregação vertical é ainda mais acentuada nos países em desenvolvimento, onde a participação é baixa ou muito baixa (Figura 7).

FIGURA 7 PARTICIPAÇÃO FEMININA EM CARGOS DE LIDERANÇA, POR NÍVEL HIERÁRQUICO, DE ACORDO COM O TIPO DE PAÍS



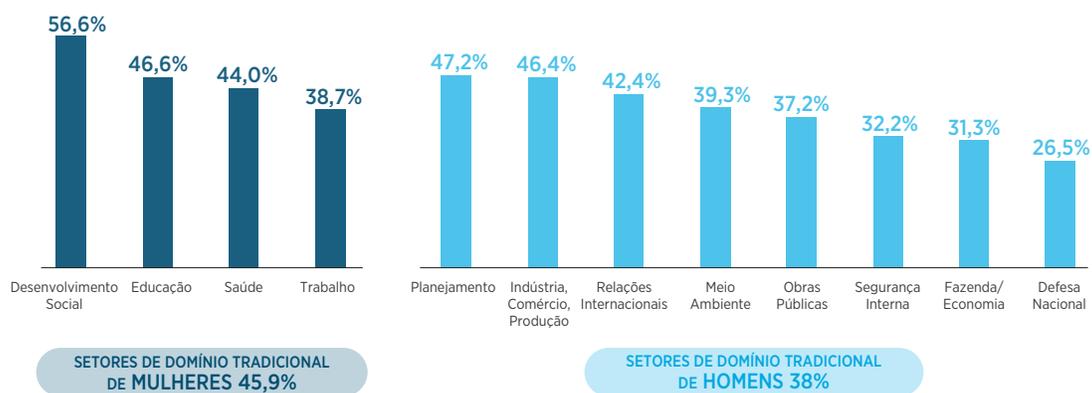
Fonte: elaboração própria com base na metodologia utilizada neste estudo.



3.2.3 Segregação horizontal

No nível setorial, observa-se maior presença de mulheres em áreas associadas aos estereótipos tradicionais de gênero,⁷⁷ confirmando a segregação horizontal. As mulheres tendem a estar super-representadas em agências associadas a serviços sociais, como educação ou cuidado, que estão mais diretamente relacionadas aos estereótipos de habilidades e interesses das mulheres. Em contraste, elas estão sub-representadas em setores como finanças, defesa ou justiça, que são tradicionalmente masculinos.⁷⁸ Os dados deste estudo são coerentes com os números coletados globalmente.⁷⁹ A maior concentração de mulheres em cargos de liderança (45,9%) se encontra nas áreas de desenvolvimento social, educação, saúde e trabalho, onde o tradicional papel feminino é dominante. Nas agências relacionadas com infraestrutura, segurança, economia/finanças, planejamento e relações exteriores, a presença de mulheres é consideravelmente menor (38%).

FIGURA 8 PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES EM CARGOS DE LIDERANÇA POR SETOR



Fonte: elaboração própria com base na metodologia utilizada neste estudo.

Esta segregação horizontal persiste inclusive nos países onde existe uma participação paritária de mulheres em cargos de liderança. Embora 56% dos cargos de liderança neste grupo sejam ocupados por mulheres, a realidade varia quando se analisa cada setor. Em setores com tradicional dominância feminina, a participação de mulheres chega a 62%, mas cai para 45% em setores historicamente associados à liderança masculina (Figura 9).

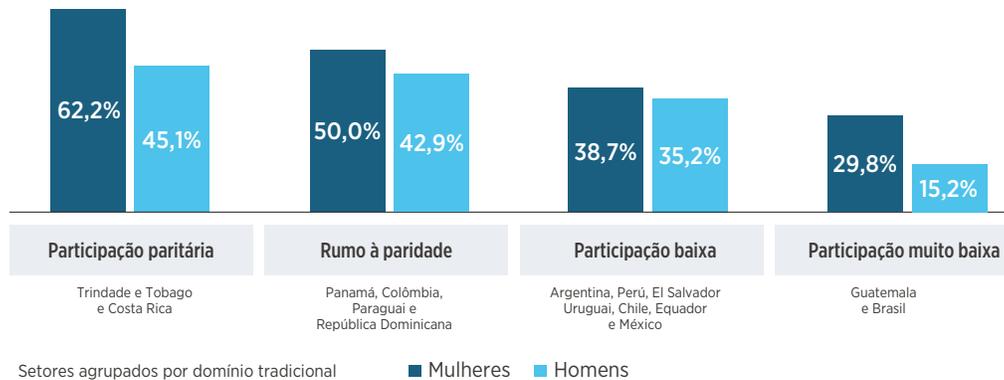
77. Sneed, 2007; Alkady e Tower, 2014; Bishu e Headley, 2020; PNUD e Universidade de Pittsburgh, 2021.

78. PNUD e Universidade de Pitt, 2021; Bishu e Headley, 2020

79. As evidências de 66 países mostram que, em média, as agências que desempenham funções de saúde, educação, assuntos sociais, emprego, família, cultura ou esportes têm a maior concentração de mulheres (43%) em cargos de liderança. Por outro lado, nas agências relacionadas a assuntos internos e externos, defesa e justiça, as mulheres ocupam apenas 34% dos cargos de liderança. O estudo considera cargos decisórios de líderes de topo em 41 países, gerentes seniores em oito países e gerentes em cinco países (UNDP e Universidade de Pitt, 2021).



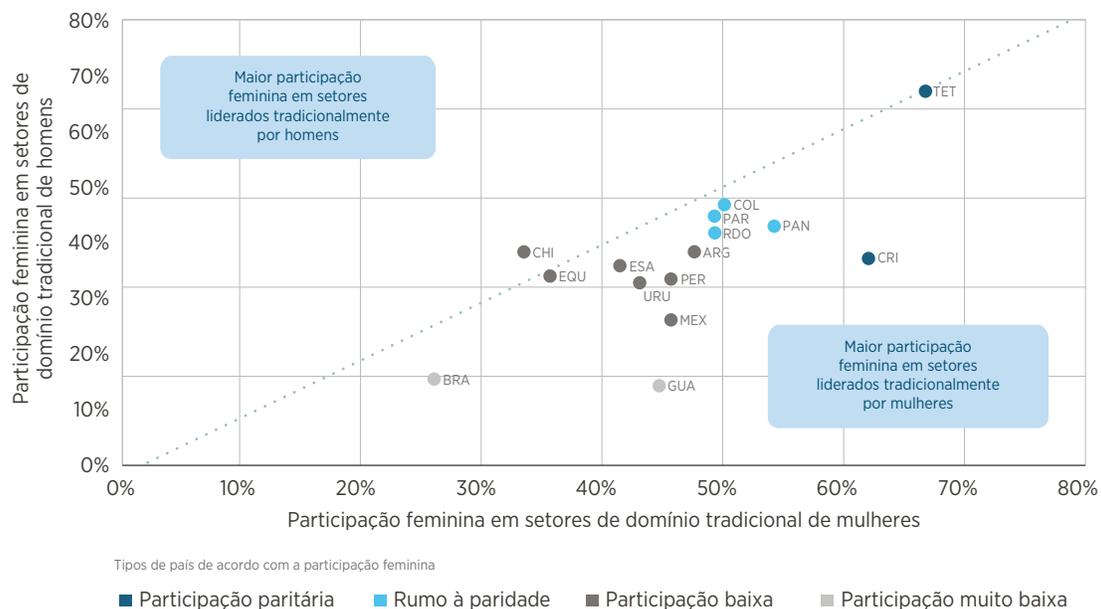
FIGURA 9 PARTICIPAÇÃO DE MULHERES DE ACORDO COM O TIPO DE PAÍS



Fonte: elaboração própria com base na metodologia utilizada neste estudo.

A segregação horizontal permanece vigente em quase todos os países, com exceção do Chile e Trindade e Tobago. O Chile é o único país da região com maior participação feminina em setores tradicionalmente liderados por homens (37,9%), comparado com aqueles historicamente dominados por mulheres (33,5%). Em Trindade e Tobago, observa-se uma participação feminina igualitária em ambos os setores. É interessante notar que, em ambos os países, os cargos de nível 3 e 4 fazem parte da função pública. No Equador e na Colômbia, a diferença de participação das mulheres, em setores tradicionalmente masculinos e femininos, é inferior a 5%. El Salvador e Paraguai ficam atrás - por pouco - neste mesmo parâmetro (Figura 10).

FIGURA 10 PARTICIPAÇÃO DE MULHERES POR SETORES E POR PAÍS



Fonte: elaboração própria com base na metodologia utilizada neste estudo.



3.2.4 Cargos de liderança no setor público

Melhorar a representação das mulheres em cargos de liderança no setor público da região requer vontade política, institucionalização e o planejamento de intervenções apropriadas.

A maioria dos cargos de alto nível na região são, geralmente, ocupados por pessoal político em condição de livre nomeação e exoneração. A Tabela 3 resume a situação nos quinze países sobre os quais se obteve dados atualizados. Apenas quatro países da região mostram uma combinação de cargos políticos e de função pública, teoricamente baseados no mérito, dentro dos quatro primeiros níveis de governo. Em Trindade e Tobago (níveis 2 a 4), no Chile (níveis 3 e 4), na República Dominicana e no Uruguai (nível 4). O Chile é um caso particular, pois possui uma linha hierárquica ministerial, cujos funcionários públicos são funcionários políticos, e uma linha de serviço, cujos funcionários públicos fazem parte da função pública e são liderados pela alta administração pública, equivalente aos níveis 3 e 4 em outros países.

TABELA 3 NATUREZA DO CARGO E FORMA DE ACESSO AO SETOR PÚBLICO POR PAÍS

| PAÍS | NATUREZA DO CARGO | | | | FORMA DE ACESSO | | | |
|----------------------|-------------------|---|---|---|-----------------|---|---|---|
| | NÍVEL | | | | NÍVEL | | | |
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 1 | 2 | 3 | 4 |
| ARGENTINA | | | | | | | | |
| BRASIL | | | | | | | | |
| CHILE | | | | | | | | |
| COLÔMBIA | | | | | | | | |
| COSTA RICA | | | | | | | | |
| REPÚBLICA DOMINICANA | | | | | | | | |
| EQUADOR | | | | | | | | |
| EL SALVADOR | | | | | | | | |
| GUATEMALA | | | | | | | | |
| HONDURAS | | | | | | | | |
| PANAMÁ | | | | | | | | |
| PARAGUAI | | | | | | | | |
| PERU | | | | | | | | |
| TRINDADE E TOBAGO | | | | | | | | |
| URUGUAI | | | | | | | | |

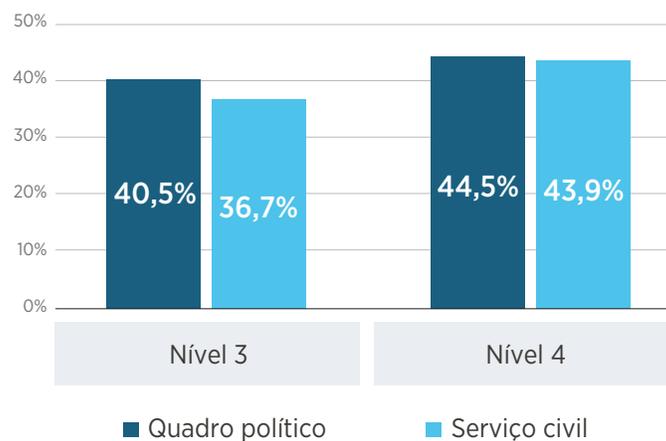
■ Quadro político ■ Serviço civil ■ Livre nomeação e exoneração ■ Concurso

Fonte: elaboração própria com base na metodologia utilizada neste estudo.



As informações disponíveis não permitem determinar com precisão se a natureza do cargo tem algum impacto sobre a presença de mulheres em cargos de liderança. Dado o pequeno número de países com cargos na função pública dentre os quatro níveis da hierarquia superior, não é possível analisar detalhadamente se existem ou não diferenças na presença de mulheres dentre cargos políticos e na função pública. Os dados disponíveis mostram que há maior presença de mulheres, para os níveis 3 e 4, do pessoal político em comparação com os do funcionalismo público (*Figura 11*), mas é necessário determinar se esta diferença é significativa. Quanto à presença de mulheres por agência (*Figura 10*), é interessante ressaltar que Chile e Trindade e Tobago, os únicos países onde as mulheres têm participação igual ou maior em áreas historicamente dominadas por homens, também são os países em que existem cargos de serviço público para os níveis 3 e 4.

FIGURA 11 PARTICIPAÇÃO DE MULHERES NOS NÍVEIS 3 E 4

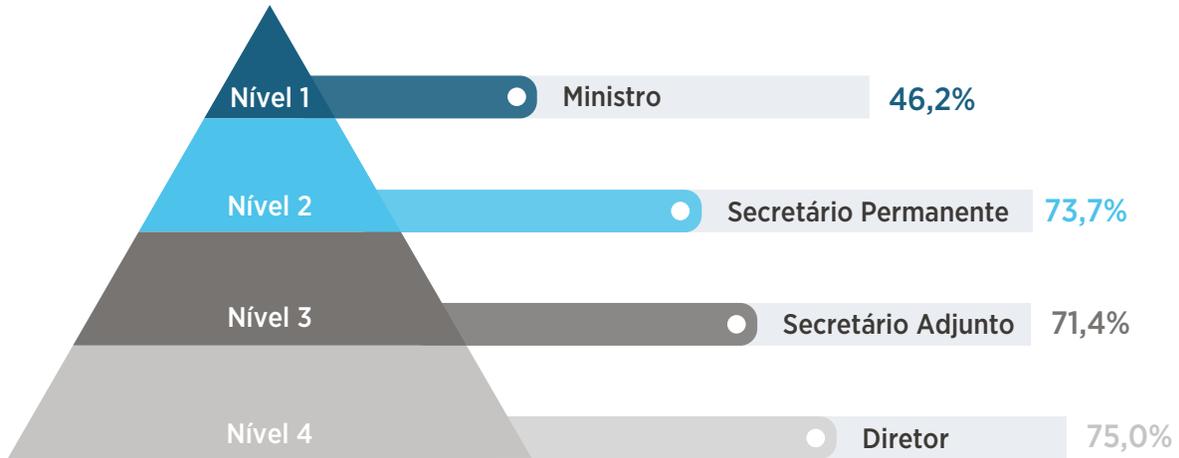


Fonte: elaboração própria com base na metodologia utilizada neste estudo.

Trindade e Tobago é um caso interessante para analisar em profundidade. O país caribenho se destaca pela alta participação de mulheres em cargos de liderança (68,8%). Curiosamente, as mulheres ocupam mais de 70% dos cargos dos níveis 2 a 4, nos quais o acesso à função pública ocorre através de concurso. Já no nível 1, a participação cai para 46,2% no maior nível de autoridade dentro das agências (*Figura 12*). Além disso, Trindade e Tobago quebra com a regra da segregação horizontal da região, já que as mulheres têm participação igualitária em todos os setores (*Figura 13*). Ainda que a alta participação não seja um produto real da natureza do cargo, é certamente um caso a ser revisado posteriormente.

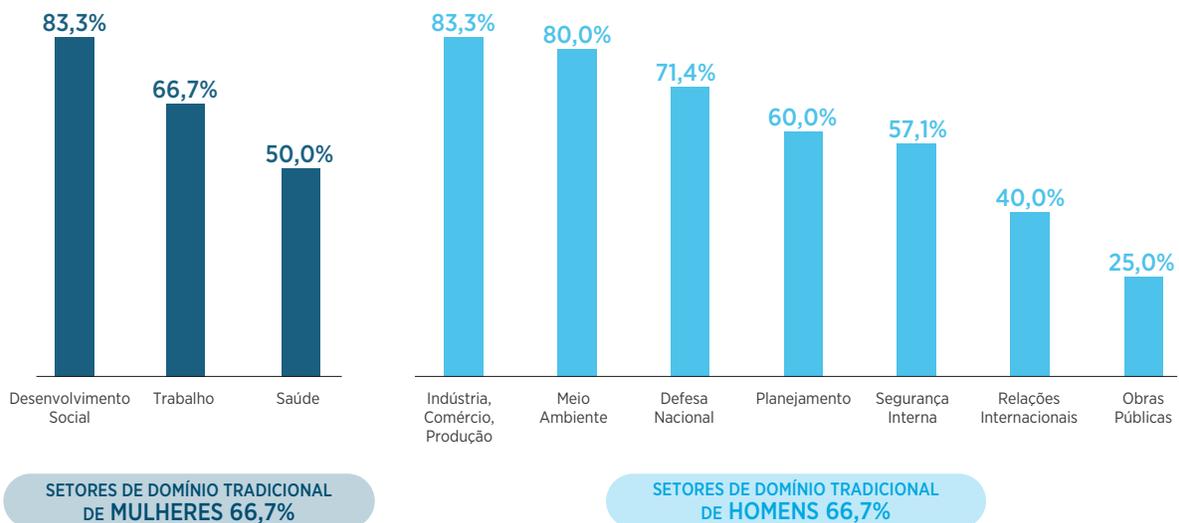


FIGURA 12 **PRESENÇA DE MULHERES EM TRINDADE E TOBAGO POR NÍVEL HIERÁRQUICO**



Fonte: elaboração própria com base na metodologia utilizada neste estudo.

FIGURA 13 **PRESENÇA DE MULHERES EM CARGOS DE LIDERANÇA EM TRINDADE E TOBAGO**



Fonte: elaboração própria com base na metodologia utilizada neste estudo.



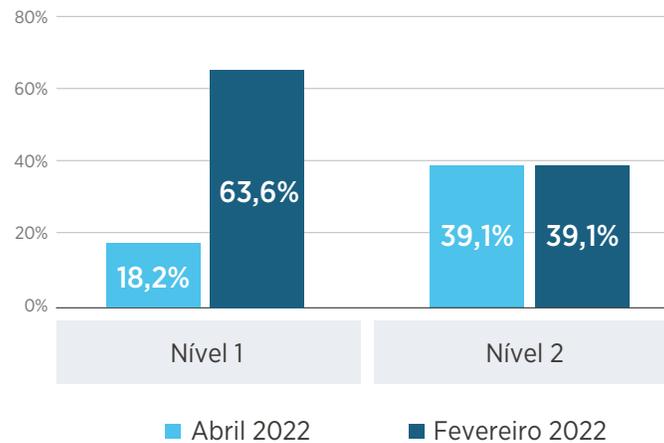
Dada a natureza dos cargos e a forma de nomeação - discricionária - de cargos de alto nível no setor público, pode parecer que a vontade política de mudança seria suficiente. Na

maioria dos países da região, os cargos de liderança no setor público são de confiança, cuja nomeação depende de uma decisão política. Esta realidade tem duas implicações. Em primeiro lugar, deve ser considerada ao elaborar políticas para reduzir os obstáculos ao acesso das mulheres aos cargos de liderança, analisando, por exemplo, a forma como são recrutadas para esses cargos. Em segundo lugar, mostra que seria possível aumentar a presença de mulheres em cargos superiores no setor público sem alterar qualquer regulamentação, uma vez que a maioria dos países têm políticas padrão de igualdade de acesso que atualmente estão vigentes. Sua implementação efetiva exigiria a vontade política de fazê-los cumprir. O exemplo do Chile confirma esta hipótese: a recente transição do governo elevou a participação das mulheres no nível 1 de 18% para 64%. A participação das mulheres aumentou no nível agregado, mas também em áreas onde tradicionalmente os homens lideram, de 25% a 40%. (*Figura 14*). Por outro lado, a volatilidade dos cargos políticos também faz lembrar que as conquistas em termos de mulheres em cargos de liderança não estão garantidas. Em contraste com o caso do Chile, pode-se observar os exemplos do Peru e Brasil, onde aconteceu exatamente o contrário, já que a mudança de governo levou à redução da presença de mulheres no nível 1 - Ministros (*Figura 15*).

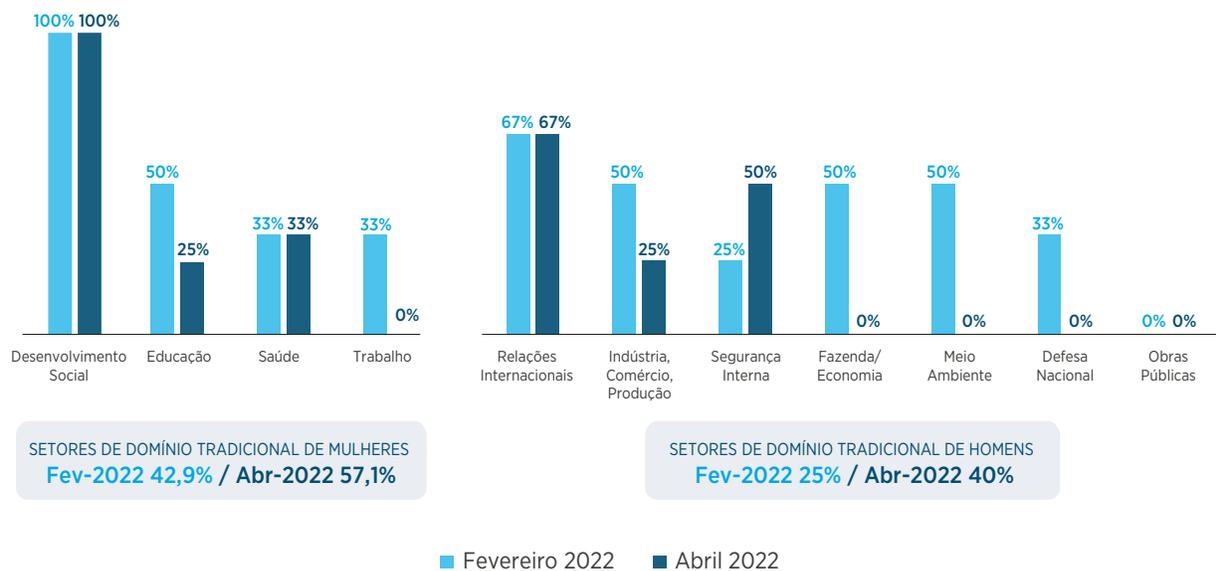


FIGURA 14 O CASO CHILENO

PORCENTAGEM DE MULHERES EM CARGOS DE LIDERANÇA NO CHILE, POR NÍVEL HIERÁRQUICO
(FEVEREIRO VS. ABRIL 2022)



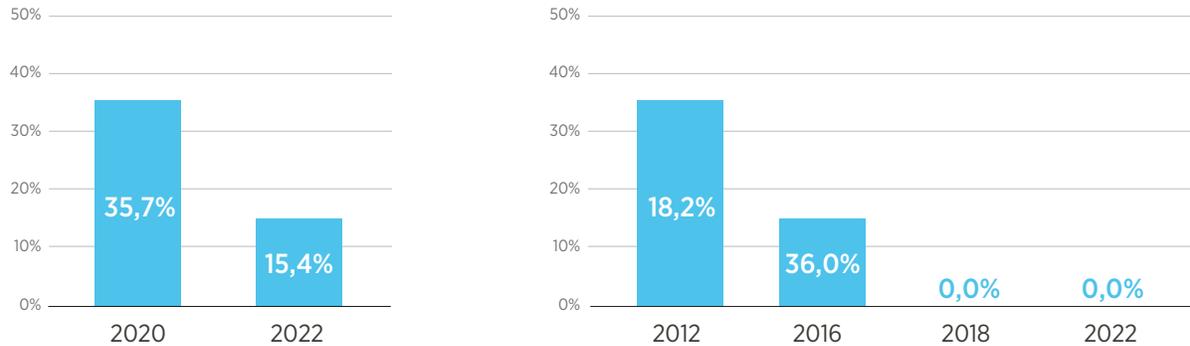
PORCENTAGEM DE MULHERES EM CARGOS DE LIDERANÇA NO CHILE
(FEVEREIRO VS. ABRIL 2022)



Fonte: elaboração própria com base na metodologia utilizada neste estudo.



FIGURA 15 PORCENTAGEM DE MULHERES MINISTRAS NO PERU E NO BRASIL



Fonte: elaboração própria com base na metodologia utilizada neste estudo.

Ainda que necessária, a vontade política não é suficiente para institucionalizar e manter a presença de mulheres em cargos de liderança no longo prazo. Seu efeito de demonstração deve ser formalizado através de diferentes instrumentos, vários dos quais são detalhados na Seção 4.2. A desigualdade de gênero nas administrações públicas, com frequência, é dissimulada por trás da ideia de neutralidade burocrática. Presume-se que as regras de carreira dentro da função pública são elaboradas com base em um componente meritocrático e qualquer falha pode ser atribuída às intromissões políticas. Entretanto, há evidências de discriminação de gênero, principalmente no acesso das mulheres a cargos gerenciais e executivos. Por exemplo, a maioria das trabalhadoras de saúde desempenha funções de *status* inferior, como enfermeiras e parteiras, enquanto o número de homens ainda supera o de mulheres entre os médicos clínicos gerais e os especialistas.⁸⁰ Estas áreas estão nas laterais da pirâmide e não costumam conduzir aos cargos superiores de CEOs e gerentes. Assim, as mulheres enfrentam "paredes de vidro", barreiras invisíveis ou estruturas que as impedem de progredir lateralmente para cargos de gestão.⁸¹ As organizações burocráticas não apenas não são neutras,⁸² mas também desempenham um papel fundamental na reprodução das desigualdades de gênero. De fato, muitas burocracias tendem a reforçar a divisão sexual do trabalho,⁸³ ao invés de combatê-las.

80. Banco Mundial, 2021.

81. OIT, 2016; Nasser, 2018; McCue e Roman, 2017.

82. Acker, 1990; Stivers, 2010.

83. Lerner, 1968; Ferguson, 2013.



A aprovação e a imposição de políticas padrão sobre igualdade de acesso a cargos públicos não serão suficientes enquanto a capacidade dos órgãos públicos e as condições ambientais necessárias para implementá-las não estiverem em vigor. Como explicado e evidenciado por vários estudos sobre as capacidades dos Estados para implementar políticas públicas, muitas delas, apesar de conter disposições mandatadas, não são concretizadas na prática, devido a obstáculos e limitações nas capacidades estatais que impedem sua implementação (mais na Seção 4.3). A oferta de candidatos femininos interessados em aceitar uma nomeação, ou de se candidatar a cargos de alto nível, pode ser limitada por fatores que não se resolvem com a simples aprovação de políticas de igualdade. Portanto, mais mulheres poderiam se interessar em ocupar esses cargos se tivessem à disposição serviços para facilitar a conciliação das responsabilidades profissionais e familiares, por exemplo. A oferta de candidatos femininos também aumentaria com a implementação de programas de treinamento gerencial para superar a brecha de experiência e conhecimento em relação a candidatos masculinos (Seção 4.2).

O objetivo final é passar de burocracias passivas a ativas. A Seção 2.2 enfatizou a importância de ir além das burocracias passivas para alcançar a paridade no setor público e priorizar burocracias ativas, as quais influenciam as políticas públicas que afetam a situação das mulheres, incluindo sua presença em cargos de liderança nas administrações públicas.⁸⁴ Com este propósito, é necessário projetar intervenções dentro do aparelho estatal e, assim, criar as condições e capacidades necessárias para implementar políticas de acesso igualitário, aproveitando a presença de mulheres em cargos em que possam influenciar o projeto de tais políticas. Desta forma, se cria um círculo virtuoso por meio do qual as políticas que afetam positivamente as mulheres crescem e são diversificadas na busca por igualdade substantiva.

84. Wilkins e Keiser, 2006; Park e Mwiambi, 2022.



3.3 Regulamentos, elementos organizacionais e políticas públicas na região

Na maioria dos países existem regulamentos, organizações e políticas públicas para integrar as políticas de gênero. Em teoria, a região cumpriu, mas, na prática, ter esses instrumentos por si só não garante que o objetivo para o qual foram criados será alcançado.



A maioria dos países tem algum tipo de legislação relacionada à igualdade de gênero. O tipo de legislação varia em cada país, sendo específica em alguns casos, como as cotas de gênero e, gerais, em outros, como as leis de igualdade (*Tabela 4*). Embora nem todas essas considerações políticas tenham impacto direto no aumento da presença das mulheres em cargos de tomada de decisão, aparecem como um indicador da institucionalização da perspectiva de gênero em cada país.

**TABELA 4 LEGISLAÇÃO RELACIONADA À IGUALDADE DE GÊNERO POR PAÍS**

| País | Paridade na Constituição | Cotas de gênero na administração pública | Medidas na legislação pública de emprego | Leis ou decretos sobre igualdade de gênero |
|----------------------|--------------------------|--|--|--|
| ARGENTINA | | | | ✓ |
| BAHAMAS | | | | |
| BARBADOS | | | | |
| BELIZE | | | | |
| BOLÍVIA | ✓ | | | |
| BRASIL | | | | |
| CHILE | | | ✓ | ✓ |
| COLÔMBIA | | ✓ | | |
| COSTA RICA | | | ✓ | ✓ |
| EQUADOR | ✓ | | ✓ | |
| EL SALVADOR | | | | ✓ |
| GUATEMALA | | | | |
| GUIANA | | | | |
| HAITI | | ✓ | | |
| HONDURAS | | | | ✓ |
| JAMAICA | | | | |
| MÉXICO | ✓ | | ✓ | ✓ |
| NICARÁGUA | | | | ✓ |
| PANAMÁ | | ✓ | ✓ | ✓ |
| PARAGUAI | | | ✓ | |
| PERÚ | | | | ✓ |
| REPÚBLICA DOMINICANA | | | ✓ | |
| SURINAME | | | | |
| TRINDADE E TOBAGO | | | | ✓ |
| URUGUAI | | | | ✓ |
| VENEZUELA | | | | ✓ |

Fonte: elaboração própria com base na metodologia utilizada neste estudo.



Bolívia, Equador e México são os únicos países da região nos quais a paridade de gênero na administração pública é tratada em nível constitucional. Mesmo que a Constituição seja o órgão jurídico mais elevado de um país, seu mandato não é acompanhado de mecanismos que traduzam essas disposições em ações ou medidas concretas para verificar seu cumprimento. Em outras palavras, na prática, não é possível identificar se há algum efeito. A participação de mulheres em cargos de liderança na administração pública, tanto no Equador (34,3%) quanto no México (31,1%), está abaixo da média regional e longe dos 50% desejados.

Medidas mais concretas, como as cotas de gênero, têm se mostrado eficientes na função legislativa, porém, no poder executivo, estão vigentes apenas no Haiti, no Panamá e na Colômbia. Durante a década de 90, diferentes governos latino-americanos estabeleceram cotas de gênero no setor legislativo e obtiveram alguns resultados positivos.⁸⁵ Estas medidas não foram adotadas com o mesmo entusiasmo dentro do poder executivo, inclusive nesses mesmos países. Desde 2022, dezenove países da região possuem cotas de gênero para o poder legislativo variando entre 30% e 50%⁸⁶ (*Anexo 3*), enquanto apenas três países possuem cotas vigentes para o poder executivo. O Haiti, através de sua emenda constitucional de 2012, estabelece uma participação mínima de 30% das mulheres em todos os níveis. O Panamá, com a Lei nº 4 de 1999 sobre igualdade de oportunidades para as mulheres, determina pelo menos 30% de participação de mulheres como ministras, vice-ministras e diretoras. A Colômbia, com a Lei de cotas de 2000, define uma participação mínima de 30% para todos os cargos administrativos. Os últimos dados disponíveis para o Haiti mostraram 36% de participação de mulheres em cargos gerenciais,⁸⁷ e de 33,3% no nível ministerial.⁸⁸ Panamá e Colômbia lideram o grupo de países rumo à paridade, com 47,9% e 47,1%, respectivamente. Os três países respeitam as cotas estabelecidas. Entre os países analisados, a Colômbia, ao contrário do Panamá, não evidencia segregação horizontal ou vertical (*ver Quadro 1*). O Brasil implementou cotas para mulheres, afrodescendentes e pessoas com deficiência⁸⁹ em 2002, porém, o Decreto nº 10.087 revogou a cota de gênero em 2019.

85. Rodríguez Gustá, 2008; Freidenberg, 2020; Schwindt-Bayer e Senk, 2020.

86. Chudnovsky *et al.* (próxima).

87. PNUD e Universidad de Pittsburg, 2021. (Dados a partir de 2017).

88. OIG, 2022.

89. PNUD, 2019.



Sete países têm medidas de gênero nas regulamentações de emprego público, com diferentes graus de inclusão. A normativa chilena⁹⁰ estabelece a igualdade de representação entre homens e mulheres em cargos de liderança e responsabilidade gerencial. Também fornece diretrizes que procuram conciliar as responsabilidades profissionais com as obrigações familiares. Já no Panamá, foi estabelecido, através da Lei nº 56 de 2017, o mínimo de 30% de participação das mulheres nos conselhos de administração estaduais. Costa Rica, Equador, México e República Dominicana têm a igualdade de gênero como um objetivo aspiracional e como um princípio nos processos de seleção, mas ainda não foram institucionalizados em regulamentações concretas. O Paraguai é ainda menos explícito e fala em promover o acesso das mulheres a cargos de decisão na função pública.

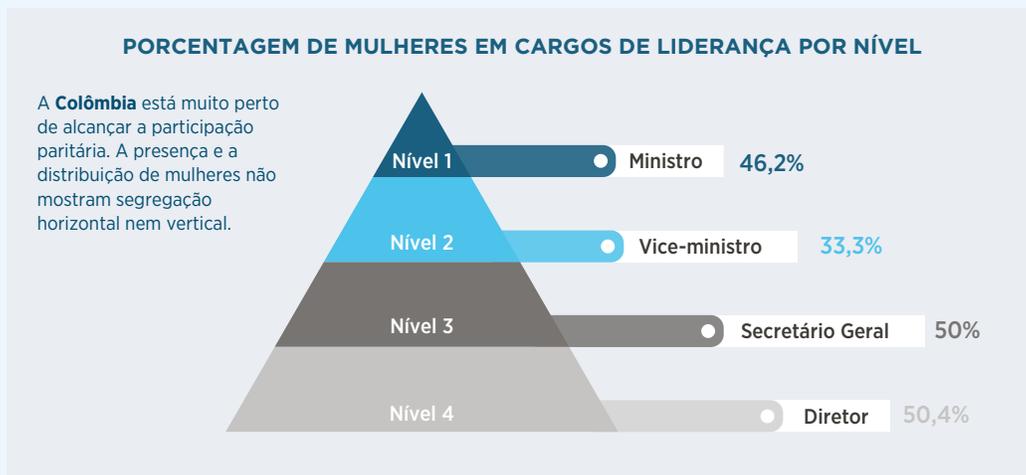
90. Código de boas práticas de emprego sobre não discriminação para a administração central do Estado (2006).



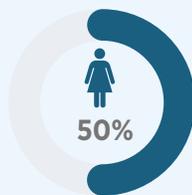
QUADRO 1 O CASO COLOMBIANO

Embora nenhuma mulher tenha chegado à presidência na Colômbia, as mulheres ocupam diferentes cargos do poder executivo, incluindo a recente eleição da primeira mulher vice-presidente do país, que também é afro-colombiana. Em 2000, após oito anos de discussão, a Colômbia adotou uma medida de ação afirmativa, a Lei de cotas⁹¹, que tem sido fundamental para aumentar a participação das mulheres nos escalões superiores da administração pública. O caso colombiano se destaca porque a lei não estabelece apenas cotas, mas também penalidades para a desobediência ou infração da normativa, sendo o único país da região a fazê-lo.

Os números parecem indicar que está funcionando. A Colômbia está no topo da região em termos da presença de mulheres em cargos de liderança (47%), muito próximo da paridade. Além disso, mostra uma distribuição muito parecida nos quatro níveis da hierarquia e em todos os setores, rompendo com os estereótipos de gênero. Sinais de que a segregação horizontal e vertical está sendo superada. O impacto das cotas de gênero precisa ser estudado com mais profundidade, porém, seus resultados certamente são dignos de destaque.



PORCENTAGEM DE MULHERES EM CARGOS DE LIDERANÇA POR SETOR



- Desenvolvimento social
- Educação
- Saúde
- Trabalho

Domínio tradicional de mulheres



- Produção
- Planejamento
- Meio ambiente
- Relações Internacionais
- Obras públicas
- Segurança interna
- Fazenda
- Defesa Nacional

Domínio tradicional de homens

91. A Lei de cotas estabelece que pelo menos 30% das entidades públicas devem ter representação de pelo menos 30% de mulheres em cargos de gestão, a fim de garantir sua participação em espaços de tomada de decisões de políticas públicas, por meio dos quais são fornecidos bens e prestação de serviços públicos.



Doze países aprovaram leis ou decretos específicos sobre igualdade de gênero, mas seu escopo de ação é muito geral. A maioria inclui questões como igualdade de gênero na administração pública, igualdade de oportunidades e de tratamento, melhoria das condições de trabalho para as mulheres e prevenção contra a discriminação de gênero.



Uma iniciativa fundamental para a integração da perspectiva de gênero é a criação de unidades de gênero dentro do aparelho estatal. Cabe lembrar que foram criados Mecanismos para o Avanço das Mulheres (MAMs) para dirigir e coordenar as políticas de igualdade de gênero. Porém, como a literatura especializada bem ressalta, para que os MAMs funcionem de maneira eficaz, devem estar no mais alto nível possível do governo, dispor de suficientes recursos humanos e financeiros, ter mecanismos para planejar, implementar e monitorar suas ações, bem como a oportunidade de influenciar o desenvolvimento de todas as políticas governamentais.⁹²

Na região, os MAMs têm sido criados desde os anos 80 com diferentes graus de hierarquia e atribuições. Na ALC, os MAMs têm sofrido mudanças ao longo do tempo em termos de nomenclaturas, atribuições, objetivos e nível hierárquico. Até o presente momento, seu nível de institucionalização e hierarquia é muito diverso. O primeiro MAM foi criado na Jamaica, em 1975, e o mais recente é o da Argentina, criado em 2019 (*Quadro 2*). A maioria dos MAMs se concentra na concepção e implementação de políticas públicas para promover a igualdade de gênero, igualdade de oportunidades e erradicação da violência baseada no gênero. Entretanto, alguns MAMs também incluem a promoção dos direitos das crianças, jovens e idosos, o empoderamento das mulheres, a responsabilidade e a transparência (*Anexo 4*).

92. ONU Mulheres, 2021b; PNUD e Universidade de Pittsburgh, 2021.



QUADRO 2 **DESENVOLVIMENTO DOS MAMS NA ARGENTINA**

Na Argentina, o Conselho Nacional da Mulher (CNM) foi criado em 1992 por um decreto presidencial. O CNM tinha uma história turbulenta e não contava com instrumentos suficientes para promover a integração da perspectiva de gênero na administração pública. Como resultado, em 2002, o CNM perdeu hierarquia e passou a integrar o Conselho Nacional de Coordenação de Políticas Sociais do Ministério do Desenvolvimento Social.⁹³ Posteriormente, o CNM foi substituído pelo Instituto Nacional da Mulher (INAM), pelo Decreto 698/17 de 2017. O INAM tinha mais hierarquia que seu predecessor e autonomia. Entre as políticas que promoveu, estavam a atualização do plano nacional sobre violência contra a mulher e o plano estratégico de contenção e monitoramento dos casos para a proteção de mulheres vítimas de violência.⁹⁴ Em 2019, o INAM foi abolido e deu lugar ao Ministério da Mulher, Gênero e Diversidade. Com esta mudança, o MAM alcançou o maior nível de hierarquia na Argentina. Agora, seu chefe tem plena participação no gabinete e, portanto, seu nível de influência pode ser maior.⁹⁵

Todos os países analisados têm um MAM; mas nem sempre com o orçamento e a influência desejados. Dez países têm MAMs em nível hierárquico elevado, com plena participação no gabinete (Ministérios, Secretarias ou Escritórios ligados à Presidência). Barbados, Colômbia e Guatemala têm MAMs com nível hierárquico médio, pois têm acesso ao gabinete social ou expandido. Nos treze países restantes, os MAMs não têm acesso ao gabinete e, portanto, têm baixo nível hierárquico (*Figura 16*). Nos dezesseis países sobre os quais se obteve informações neste quesito, o orçamento do MAM representa em média 0,05% do Orçamento Geral do Estado (OGE). Contrariando a expectativa teórica de que quanto maior o nível hierárquico do MAM, maior o orçamento, e em concordância com as observações de estudos anteriores,⁹⁶ os dados disponíveis não mostram uma relação clara entre o nível hierárquico do MAM e o orçamento que recebe. Ambas as variáveis afetam as capacidades administrativas⁹⁷ e o grau de eficácia dos MAMs na integração de gênero no setor público.

93. Rodríguez Gustá *et al.*, 2017.

94. Rodríguez Gustá, 2021.

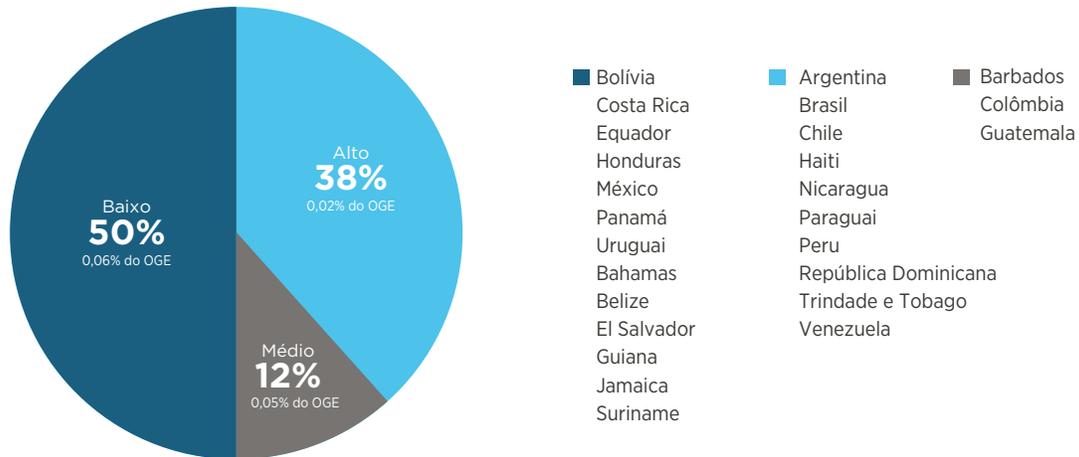
95. ONU Mulheres, 2021b; PNUD e Universidade de Pittsburgh, 2021.

96. Evidências de MAMs subnacionais no México mostram que a hierarquia mais alta dessas agências não implica em orçamento mais alto. Na verdade, a alocação orçamentária é contraintuitiva: existem agências descentralizadas do executivo (baixo nível hierárquico) com orçamentos maiores (Quintana Roo) do que as agências no nível de ministérios (o nível mais alto) (Guerrero e Michoacán) (Ríos Cazares, 2017).

97. Refere-se à capacidade do Estado de ordenar a si mesmo, de se organizar, de gerar recursos, de agir e evitar ações (Calamari, 2012).



FIGURA 16 NÍVEL HIERÁRQUICO DOS MAMS



Fonte: elaboração própria com base na metodologia utilizada neste estudo.

Nota: OGE se refere ao Orçamento Geral do Estado.

Dado que a integração da perspectiva de gênero é um mandato para todo o aparelho estatal, deveriam existir mecanismos de coordenação, mas eles só estão presentes em um quarto dos países. Os mandatos de integração de gênero procuram infundir princípios normativos em todo o aparelho público através de estratégias deliberadas. Tais mecanismos facilitam a institucionalização da integração da perspectiva de gênero, pois envolvem vários atores e setores na implementação de políticas e programas. Além disso, dado que a discriminação enfrentada pelas mulheres no acesso a cargos de liderança é um problema de múltiplas causas, é crucial que as políticas concebidas e implementadas para resolvê-la tenham uma abordagem multis-setorial, a qual permita que diferentes áreas do Estado o enfrentem. Entretanto, apenas 27% dos países analisados possuem mecanismos formais deste tipo, sendo eles: Chile, República Dominicana, Equador, Guatemala, México, Panamá, Panamá e Uruguai.



Outro elemento fundamental para a integração da perspectiva de gênero é a política pública de gênero dentro do aparelho estatal.

Os Planos de Igualdade de Oportunidades (PIOs) têm objetivos diferentes em cada país (ver Anexo 5). Os três objetivos mais comuns na região são: a promoção da igualdade de oportunidades, a integração no mercado de trabalho e o fortalecimento da autonomia das mulheres. Além do peso político ou a hierarquia destes planos, sua elaboração expressa o compromisso do Estado com a igualdade de gênero e formam um eixo em torno do qual outras políticas públicas devem operar. Por definição, os planos estão ligados à estrutura institucional de gênero (MAM) em cada país, e não são apenas uma expressão importante do trabalho realizado por esses mecanismos, mas também um instrumento para alcançar sua maior legitimidade e institucionalização. Dos 26 países analisados, com exceção da Guiana, todos têm um Plano de Igualdade de Oportunidades (PIO). Cabe ressaltar que os PIOs do Brasil e da Venezuela terminaram em 2015 e 2019 respectivamente; nenhuma atualização foi encontrada no momento da redação deste documento. O Equador terminou em 2021, e a versão 2022-2025 está sendo elaborada. Apesar de ser um tipo de política amplamente utilizada, existem grandes desafios de institucionalização. Um dos principais obstáculos tem sido a dificuldade de estabelecer classificadores de despesas com uma perspectiva de gênero, o que possibilitaria visibilizar os itens orçamentários para a igualdade de gênero na dimensão dos programas ou orçamentos ligados ao planejamento. Da mesma forma, a quantidade de recursos destinados à igualdade de oportunidades tem sido tão marginal na região que inibe o sucesso de políticas como os PIOs.⁹⁸

98. CEPAL, 2019.



A base normativa dos PIOs proporciona uma visão do progresso da institucionalização da igualdade de gênero em cada país. Em países como Bolívia, Brasil, Colômbia, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Suriname e Uruguai, a PIO foi criada por decreto executivo. Apesar de ter um limitado tempo de vigência, eles têm a vantagem de serem endossados pelo chefe do poder executivo e, às vezes, por seus ministros (Bolívia e Uruguai). No Chile e na República Dominicana, o POI foi construído dentro da estrutura da lei que rege o MAM. Argentina, Costa Rica, Equador, Jamaica e Trindade e Tobago criaram seus PIOs de acordo com seu Plano Nacional de Desenvolvimento ou equivalente. Na Guatemala, o programa de igualdade está baseado em um acordo governamental entre todos os ministros e o Secretário Geral da República; e na Venezuela, é uma ferramenta de gestão do Ministério do Poder Popular para a Mulher e a Igualdade de Gênero (*Anexo 6*). É importante mencionar que a definição de um PIO por decreto, por si só, não garante que sua implementação seja bem-sucedida. A análise da base normativa desses planos é relevante pois mostra que a região conseguiu instalar uma lógica de gestão que permite a manutenção desta ferramenta técnica e política ao longo dos anos, facilitando um maior acúmulo de experiências e lições que geram aprendizados. Independentemente de sua base normativa, os PIOs fornecem uma estrutura que garante continuidade e sustentabilidade.⁹⁹

Sete países possuem políticas articuladas em torno de PIOs especificamente para promover a inclusão das mulheres em cargos de gestão no setor público. Com exceção da Argentina, a maioria desses documentos não faz nenhuma referência a questões de segregação horizontal e vertical. Brasil, Colômbia, México, Panamá, Chile e Peru procuram promover a participação das mulheres na tomada de decisões e, em alguns casos, como no Brasil e na Colômbia, também na política. O Uruguai, por outro lado, estabelece a paridade de gênero para todos os ramos do governo até 2020.

99. CEPAL, 2019.



4 Da formalidade aos resultados

A América Latina e o Caribe exigem uma agenda de gênero mais ambiciosa no setor público, passando do cumprimento de formalidades ao aproveitamento dos talentos das mulheres da região.

4.1 Uma agenda de gênero mais ambiciosa no setor público

Se os fatores de igualdade não fossem suficientes para a necessidade urgente de aumentar a participação das mulheres em cargos de decisão na administração pública, os benefícios mais amplos gerados por sua presença em cargos de liderança deveriam ser. A América Latina poderia aumentar seu PIB em até 34% até 2025, se conseguisse superar a brecha do gênero no mercado de trabalho.¹⁰⁰ Trata-se de um valor adicional de 2,6 trilhões de dólares para o benefício dos cidadãos. Além disso, como enfatizado em todo o documento, há evidências do impacto positivo no desempenho das organizações públicas,¹⁰¹ que inclui a redução dos níveis de corrupção¹⁰² e o aumento dos investimentos em educação, saúde e proteção ambiental,¹⁰³ associados à participação ativa das mulheres nas políticas públicas.

4.1.1 Por que não começar em casa?

O setor público poderia ser a referência em cada país para o que significa superar a brecha do gênero. Isso requer vontade política e a priorização de ações concretas, mensuráveis e realizáveis. É hora de medir o progresso nas questões de gênero em termos de resultados, e não somente a adoção de normas, padrões e políticas que na prática não conduzem a mudanças significativas.

100. O aumento do PIB através da redução da diferença de gênero seria alcançado por três razões. Primeiramente, as mulheres não participam da força de trabalho na mesma proporção que os homens; o aumento da participação das mulheres na força de trabalho representa 54% do PIB incremental potencial. Em segundo lugar, as mulheres trabalham menos horas que os homens (na força de trabalho) porque muitas têm empregos em tempo parcial; isto pode ser em parte devido a sua escolha e em parte devido à dificuldade de trabalhar em tempo integral, dadas as responsabilidades familiares e domésticas. Em terceiro lugar, as mulheres estão desproporcionalmente representadas em setores de menor produtividade e subrepresentadas em setores de maior produtividade, tais como serviços comerciais. MGI, 2015.

101. Opstrup e Villadsen, 2015; Park e Liang, 2021.

102. Jin, 2016.

103. Yañez-Pagans, 2015.



O acesso das mulheres a cargos de liderança no setor público não deve ser simplificado para alcançar a paridade, mas sim para garantir uma influência real na tomada de decisões nas políticas públicas. Isto significa não apenas a presença numérica, mas também a eliminação da segregação vertical e horizontal que, atualmente, é evidente na região. Além disso, é necessário promover a participação ativa das mulheres para aproveitar o efeito positivo que elas têm demonstrado gerar nas organizações públicas¹⁰⁴ e na economia.¹⁰⁵ Partindo do setor público e aumentando a presença efetiva das mulheres, também é possível gerar um efeito demonstrativo em outros setores da economia.

As ações afirmativas, estabelecidas em leis e regulamentações diversas precisam ser concretas e mensuráveis para surtir os efeitos esperados. As políticas de ação afirmativa, como as cotas de gênero, se concentram na presença de mulheres, em termos de números, estando ligadas à representação passiva e, conseqüentemente, à igualdade formal. No entanto, para garantir sua eficiência, é preciso mais do que meras declarações. Uma das características do regulamento de cotas de gênero na Colômbia, por exemplo, é que ele traduz a intenção da paridade de gênero em metas quantificáveis a cada ano, além de definir sanções por desobediência/descumprimento. O reconhecimento genérico da *paridade em tudo*, inclusive na dimensão constitucional, como ocorre no México, Equador e Bolívia, é o primeiro passo, mas não conduzirá a mudanças concretas se não for traduzido em ações específicas que tenham impacto na dinâmica de acesso, permanência e mobilidade no cargo público.

Com o objetivo de alcançar a igualdade substantiva, são necessárias políticas especificamente dedicadas a integrar a perspectiva de gênero em todas as áreas da atividade estatal. Como o *mainstreaming* é uma ideia vaga, deve ser operacionalizado através de estratégias concretas, MAMs e PIOs, levando em consideração que a organização estatal não é neutra no que diz respeito ao gênero. As burocracias estatais reproduzem papéis e estereótipos de gênero que reafirmam a discriminação contra as mulheres. Isto se evidencia, particularmente, nas dificuldades que as mulheres enfrentam para ter acesso a cargos de liderança e sua presença concentrada em determinados setores.

Ter organizações focadas na igualdade de gênero não é suficiente. Elas precisam ser dotadas das capacidades e recursos necessários para cumprir seu mandato. Todos os países têm um MAM, com diferentes graus de hierarquia. Entretanto, nem sempre têm a capacidade estatal necessária para influenciar a política de gênero. O próximo passo é avaliar se eles atingem seus objetivos. A literatura indica que mesmo quando há uma expressão de vontade política

104. Opstrup e Villadsen, 2015; Park e Liang, 2021.

105. MGI, 2015.



no mais alto nível de governo em favor da igualdade de gênero, o sucesso da implementação de políticas de gênero depende da capacidade estatal das agências e não exclusivamente de sua hierarquia.

Os planos de igualdade de oportunidades na região, além de expressar o compromisso do Estado com a igualdade de gênero, devem ser instrumentos que orientem a implementação efetiva das medidas. Embora os PIOs tenham sido adotados na maioria dos países, existem grandes desafios para a sua institucionalização. Há dificuldades em priorizar estratégias e medidas, bem como um insuficiente comprometimento por parte dos diversos atores estatais para assumir suas responsabilidades institucionais em matéria de gênero.

A criação de instrumentos de integração de gênero deve ser acompanhada pelo fortalecimento da capacidade do Estado e pela criação de condições que facilitem sua implementação efetiva. Para que MAMs e PIOs sejam eficazes e tenham impacto na inclusão de mulheres em cargos de liderança do setor público, tais instrumentos de gestão pública também devem se concentrar no desenvolvimento das capacidades e condições do Estado nos órgãos públicos para que as mulheres possam competir e exercer cargos de liderança pública em condições de igualdade. Isto implica competição e seleção neutra para tais cargos, mas também –e principalmente– a criação de condições de trabalho que removam os obstáculos que impedem maior participação das mulheres, por exemplo, em programas, serviços e regulamentos destinados a melhorar o equilíbrio trabalho-vida e corresponsabilidade, ou ferramentas que fortaleçam suas habilidades e competências em cargos de liderança.

É fundamental fomentar a presença da liderança feminina que promove o valor da inclusão da mulher, que não é meramente simbólica. Embora a presença numérica de mulheres em cargos de liderança seja importante, não pode se tornar um fim em si mesma. Uma agenda de gênero deve ser pensada para mudar as circunstâncias que impedem as mulheres de exercer plenamente seus direitos e ter acesso a oportunidades de desenvolvimento através de medidas estruturais, legais ou de políticas públicas.

Assim como a questão da liderança de gênero não se limita à presença de mulheres, também não se reduz à existência de ações afirmativas, como as cotas de gênero. Embora o artigo 4 da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, 1979) promova a adoção de medidas especiais temporárias (ações afirmativas) por parte dos Estados Partes, também afirma que tais medidas cessarão quando os objetivos de igualdade substantiva forem alcançados. A região precisa aspirar a uma realidade para a qual não seja necessária uma ação afirmativa nem estudos como este, porque a presença de mulheres em cargos de liderança já foi naturalizada. E, para isso, é preciso agir agora.



4.2 Propostas para reduzir as disparidades de gênero

Há um consenso na literatura sobre as medidas de intervenção para reduzir as disparidades de gênero. Também se observa uma concordância sobre as capacidades, características e condições que devem ser incorporadas no emprego público, de forma a aumentar a presença de mulheres em cargos de liderança e, por sua vez, garantir que esse aumento numérico signifique mudanças significativas para todas as mulheres das administrações públicas.¹⁰⁶ Os estudos destacam quatro eixos de intervenção, vários dos quais já foram analisados no presente estudo.

- 1. As políticas de ação afirmativa são intervenções temporárias que visam garantir o acesso a recursos ou direitos para diferentes grupos vulneráveis com o objetivo de neutralizar situações de discriminação.**¹⁰⁷ Há ações diretas, como as cotas de gênero implementadas na ALC em cargos de decisão que se qualificam,¹⁰⁸ mas poucas nas administrações públicas.¹⁰⁹ Apenas o Haiti, a Colômbia e o Panamá os adotaram (Seção 3.3). Por sua vez, as medidas indiretas, como a reorganização dos cargos para facilitar a promoção das mulheres a cargos de maior responsabilidade,¹¹⁰ promovem transformações na estrutura institucional para que, futuramente, haja maior representação das mulheres nas hierarquias organizacionais.¹¹¹
- 2. O primeiro conjunto de capacidades institucionais a ser criado engloba os arranjos organizacionais necessários para integrar as políticas de gênero, como os mecanismos de promoção da mulher (MAMs) e os planos de igualdade de oportunidades (PIOs).** Os MAMs operam dentro do aparelho estatal para promover políticas sensíveis às questões de gênero, como políticas de cuidados e equilíbrio entre trabalho e vida pessoal. Dado o papel central dos MAMs no processo de alcançar a igualdade substantiva, é fundamental analisar se eles possuem as capacidades estatais e gerenciais para implementar efetivamente a integração da perspectiva de gênero em todo o Estado, incluindo um mandato claro para definir e integrar medidas que promovam a igualdade efetiva, as funções necessárias de coordenação e monitoramento na sua implementação e os recursos orçamentários necessários para

106. OCDE-BID, 2018, 2019; PNUD, 2018, 2019; Banco Mundial, 2019; FEM, 2021; PNUD e Universidade de Pittsburgh, 2021; ONU Mulheres, 2021a.

107. O'Neill, 2021; Piscopo e Wylie, 2020; PNUD, 2018; Gürtler e Gürtler, 2019.

108. Rodríguez Gustá, 2008; Freidenberg, 2020; Schwindt-Bayer e Senk, 2020.

109. PNUD e Universidade de Pittsburgh, 2021.

110. Por exemplo, se as responsabilidades forem distribuídas de tal forma que as pessoas em cargos de serviço também tenham algum componente técnico para mantê-las atualizadas ou ganhar experiência para ascender na escala hierárquica.

111. Rodríguez Gustá, 2008.



este propósito. Conectados aos MAMs, estão os planos de ação nacionais, que promovem a igualdade de gênero como uma prioridade e, de forma transversal, em toda a administração pública.¹¹² Um exemplo disso são os Planos de Igualdade de Oportunidades (PIOs).

3. O segundo grupo de capacidades visa incorporar diversas políticas e práticas na gestão de recursos humanos no setor público.¹¹³ Para alcançar a igualdade substantiva nas administrações públicas e combater a discriminação existente, é importante que o Estado tenha uma estratégia de Gestão de Recursos Humanos (GRH) que inclua uma perspectiva de gênero em todas as etapas. O modelo GRH desenvolvido pelo BID, com base na Carta Ibero-americana da Função Pública,¹¹⁴ é um excelente ponto de referência (*Figura 17*). Uma adaptação deste modelo para incluir a perspectiva de gênero na GRH no setor privado já está disponível na OIT.¹¹⁵

FIGURA 17 **MODELO ESTRATÉGICO DE GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS**



Fonte: Longo, 2002.

112. Bustelo *et al.*, 2021; ONU Mulheres, 2021b; PNUD e Universidade de Pittsburgh, 2021.

113. Weber, 1964; Evans y Rauch, 1999; Zuvanic e Iacoviello, 2005; Cortázar Velarde *et al.*, 2014.

114. Longo, 2002; Cortázar Velarde *et al.*, 2014; Iacoviello, 2016; Porrúa *et al.*, 2021.

115. OIT, 2016.



Há vários mecanismos para garantir que as carreiras das mulheres não sejam limitadas por preconceitos e estereótipos de gênero. Na gestão do emprego, por exemplo, as evidências mostram que os empregadores tendem a valorizar a competência e o compromisso dos candidatos masculinos, mas, quando avaliam as candidatas mulheres, tendem a favorecer as percebidas como agradáveis.¹¹⁶ Também é comum que as mulheres sejam excluídas dos processos de recrutamento no serviço público, pois as políticas institucionais não são neutras em termos de gênero. Uma maneira de fazer isso é traçando perfis que incluam requisitos de trabalho objetivos, neutros em termos de gênero e orientados às competências.¹¹⁷ Em termos de gestão de desempenho, as evidências mostram que as metas, os padrões e critérios de desempenho devem ser objetivos e claramente estipulados para que não haja parâmetros diferentes para homens e mulheres, como “avaliações 360°”¹¹⁸ ou “avaliações de desempenho baseadas em competências”.¹¹⁹

4. O terceiro grupo de medidas a serem implementadas nos órgãos públicos visa criar condições que possam compensar os papéis normalmente exercidos pelas mulheres, como o cuidado da família, que podem se tornar obstáculos para sua participação em cargos de liderança. Contar com licenças parentais, creches, berçários, salas de amamentação, *home office* ou horários flexíveis na jornada de trabalho permite às mulheres conciliar a vida profissional e familiar, facilitando-lhes o desempenho de suas funções de trabalho.¹²⁰ A escassez de informações sobre esses tipos de iniciativas inviabiliza a realização de uma análise comparativa da sua implementação na ALC. Tais intervenções ainda são raras. Portanto, é necessário incorporar este tipo de variáveis organizacionais na análise da representação passiva e ativa, a fim de obter um diagnóstico mais completo no futuro.

O problema não é a ausência de mecanismos para melhorar a igualdade substantiva e, sim os problemas de implementação dos mecanismos já existentes. Esta problemática é comum no desenvolvimento e implementação de políticas públicas. O desafio não é o que fazer, mas como fazer. Grandes reformas requerem a efetiva implementação de mudanças substantivas

116. Quadlin, 2018.

117. OIT, 2016.

118. Refere-se ao processo de feedback sobre as competências profissionais e pessoais que um funcionário recebe de seus colegas de trabalho. Este modelo de avaliação quebra o paradigma de que somente os superiores podem avaliar as competências de seus subordinados. Algumas de suas vantagens são que está baseada no princípio de igualdade, procura evitar práticas discriminatórias no processo de avaliação de desempenho e reduz o risco de prejudicar o desempenho ao avaliar por meio de critérios subjetivos não relacionados ao trabalho realizado.

119. Este tipo de avaliação, em contraste com as pontuações tradicionais que comparam uma pessoa com outra, diagnostica a compatibilidade ou o alinhamento do potencial do indivíduo com as atividades e projetos da empresa. Também possibilita prever as possíveis áreas de desenvolvimento futuro do funcionário que está sendo avaliado.

120. Báez, 2018; Bustelo *et al.*, 2021; ONU Mulheres, 2021b.



na direção correta. Nesta linha, o conjunto de recomendações proposto combina o que se mostrou eficiente nos informes da literatura e de acordo com a experiência internacional, com estratégias para melhorar a implementação das ações. Não faz sentido continuar tecendo longos documentos com amplas linhas de ação que, na prática, não levam a nenhuma mudança concreta. Espera-se que linhas de ação concretas, mensuráveis e realizáveis no curto prazo sejam o primeiro passo para consolidar as mudanças estruturais que a região precisa para alcançar a igualdade substantiva de gênero. E, para alcançar este objetivo, é necessário trabalhar em vários aspectos simultaneamente e combinar todas as estratégias possíveis.

4.2.1 Três linhas de ação para a verdadeira igualdade de gênero

1. Como superar as barreiras de acesso para alcançar a igualdade formal

O primeiro desafio é colocar as mulheres em cargos de liderança e tomada de decisões no setor público. Desta forma, as burocracias representariam as sociedades nas quais operam, ou seja, seriam burocracias passivas. As evidências mostram que as medidas de ação afirmativa, quando bem concebidas, funcionam. É importante que a concepção dessas medidas leve em consideração que, na maioria dos países da região, os quatro níveis de liderança mais altos são políticos (Seção 3.2.4).

1. Implementação de medidas de ação afirmativa

- a. Metas de gênero, com objetivos claros e mensuráveis, um limite de tempo e provas de realização.** As metas podem ser definidas de forma transversal, por cargo, ou mesmo com a exigência de que os cargos específicos de gênero sejam intercalados. Para isso, é essencial ter informações de qualidade e torná-las transparentes, por exemplo, com metas públicas e portais de informação que divulguem evidências de conformidade (ver recomendação 3). Neste ponto, seria interessante aprofundar a análise do caso da Colômbia.
- b. Processos de recrutamento estratégicos.** É importante incorporar uma perspectiva de gênero nos processos de recrutamento, contratação, avaliação e promoção, visando eliminar estereótipos de gênero e reduzir as barreiras enfrentadas pelas mulheres.¹²¹ Exis-

121. PNUD e Universidade de Pittsburgh, 2021.



tem diferentes ferramentas, como por exemplo: medidas de ação afirmativa através de concursos somente para mulheres, elaboração de perfis de trabalho neutros, processos de seleção cegos, em que o gênero dos participantes não é considerado.

2. Promover as condições para alcançar a igualdade substantiva, com a participação ativa das mulheres na tomada de decisões e no ciclo das políticas públicas

Como esta análise demonstrou, não basta alcançar a paridade numérica, uma vez que as mulheres não estão incluídas nos processos de tomada de decisões no setor público. São necessárias burocracias ativas. A presença de mulheres na concepção e implementação de políticas públicas não responde apenas a um critério de igualdade, mas também de eficiência. A força do setor público pode ser usada para gerar um círculo virtuoso que cria o espaço e as condições para implementar uma agenda de gênero mais ambiciosa.

1. Utilizar os instrumentos existentes para a transversalização de políticas de gênero e fortalecê-los. Não basta criar MANs e ter PIOs, se os órgãos estatais não têm capacidade de execução. Uma agenda de gênero eficaz deve priorizar o fortalecimento da capacidade do Estado para priorizar ações estratégicas, criar metas e objetivos concretos, monitorar seu avanço e agir oportunamente quando for necessário. Instrumentos existentes, como a implementação de unidades de cumprimento (*delivery units*) nos MAMs, poderiam ajudar a concretizar resultados. Da mesma forma, se poderia tirar proveito da experiência do banco multilateral na transversalização de gênero em seus projetos e utilizá-lo no desenvolvimento de novas ferramentas para monitorar sua implementação no setor público.

2. Utilizar ativamente as políticas de recursos humanos na gestão pública para democratizar o acesso das mulheres ao setor público e, especificamente, ao alto escalão do governo.

Para obter a igualdade substantiva na administração pública, é importante que o Estado tenha uma estratégia de gestão de recursos humanos que inclua a perspectiva de gênero em todas as etapas.

a. Sistema de gestão de recursos humanos sensível ao gênero. O modelo de GRH desenvolvido pelo BID, com base na Carta Ibero-americana para o Serviço Público (*Figura 17*), é um excelente ponto de referência para todas as áreas a serem levadas em consideração para melhorar a participação das mulheres no setor público com ênfase especial nos cargos de liderança.



b. Criar mecanismos de apoio às mulheres para aumentar sua influência e eficácia no cargo. Colocar as mulheres em cargos de liderança é o primeiro passo. O próximo é aproveitar seus talentos, o que pode ser feito criando programas destinados às mulheres em cargos de liderança que lhes forneçam ferramentas para desempenhar suas funções e uma rede de apoio. O Chile, por exemplo, tem a [Rede de Mulheres Líderes no Estado](#). O papel dos homens também é fundamental para acelerar o acesso das mulheres aos níveis de liderança. Quando os líderes masculinos se comprometem com a igualdade e são bem-sucedidos, incentivam outros homens a apoiar as mulheres e ajudam a nivelar o jogo.

c. Adotar medidas para facilitar o equilíbrio trabalho-vida pessoal e corresponsabilidades. Implementar mudanças diretamente nas organizações, como creches, berçários, espaços de amamentação ou horários de trabalho flexíveis.¹²² O desenvolvimento de novas ferramentas tecnológicas e mais utilização do *home office* também podem contribuir para proporcionar mais flexibilidade e facilitar a melhor distribuição das responsabilidades em casa.

3. Informações para melhor tomada de decisões

1. Ter dados desagregados regularmente sobre a presença de mulheres em cargos de liderança no setor público. Sem informações, torna-se extremamente difícil projetar intervenções eficazes. As evidências mostram que existe uma brecha considerável tanto na disponibilidade como na qualidade das informações entre os países da região.¹²³ Esta análise destacou a necessidade de dados desagregados e comparáveis para entender claramente onde as brechas se concentram e estabelecer ações concretas.

2. Projetar ferramentas para monitorar o progresso dos objetivos estratégicos relativos à presença de mulheres em cargos de liderança no setor público. Uma das lições aprendidas com a análise é que as boas intenções não são suficientes. Elas devem ser traduzidas em políticas concretas, mensuráveis e calendarizadas que permitam a identificação de sinais de alerta precoces, a realização de medidas corretivas e a determinação do alcance dos objetivos a serem medidos.

122. Báez, 2018; Bustelo *et al.*, 2021; ONU Mulheres, 2021b.

123. CEPAL, 2020; PNUD e Universidade de Pittsburgh, 2021; ONU Mujeres, 2021b.



4.3 Cinco áreas em que as análises podem ser aprofundadas

- 1. Determinantes das disparidades de gênero.** O objetivo deste estudo era destacar as lacunas de gênero na administração pública. Novas pesquisas poderiam ampliar os países do estudo e aprofundar as causas, nos âmbitos normativo, organizacional, social e do mercado de trabalho, que afetam o acesso e a permanência das mulheres em cargos de liderança no setor público.
- 2. Estudos de caso.** Uma pesquisa mais detalhada de alguns países permitirá a melhor compreensão da implementação de certas medidas e a obtenção de lições valiosas para outros países da região. Em alguns países, como a Colômbia, foram identificados grandes progressos em termos de resultados; em outros, como Costa Rica, observou-se alta taxa de participação feminina, mas a segregação horizontal e vertical ainda persiste. Também foram destacados países nos quais os cargos da função pública estão dentro dos quatro níveis hierárquicos mais altos, como Trindade e Tobago, e outros onde a participação ainda é baixa apesar da adoção de políticas interessantes, como o Chile.
- 3. Sistemas de Gestão de Recursos Humanos (GRH).** Este relatório técnico ressaltou a importância de o Estado contar com uma estratégia de GRH que inclua uma perspectiva de gênero em todas as etapas, e certamente vale a pena aprofundar este tópico. Além disso, as **diferenças entre funcionários públicos e políticos** podem ser **melhor compreendidas**. Na grande maioria dos países, os quatro níveis mais altos da função pública são cargos políticos, de livre nomeação e exoneração. Este estudo poderia ser ampliado em um ou dois níveis para entender se o tipo de cargo e a forma de acesso a eles tem alguma implicação na desigualdade de gênero.
- 4. Explorar mais detalhadamente o papel das mulheres na administração pública, especialmente nos níveis 3 e 4.** Embora a presença das mulheres seja maior nesses níveis, o estudo não fez distinção entre o tipo de papel que elas assumem. Uma área para futura exploração é diferenciar a presença de mulheres em áreas de valor agregado, aquelas diretamente relacionadas com os objetivos estratégicos da instituição, e áreas de suporte, isto é, aquelas que apoiam as atividades primárias de uma organização.
- 5. Identificar as diferentes perspectivas e propostas que as mulheres trazem para a concepção e implementação de políticas públicas.** A literatura existente mostra vários elementos de valor público que as mulheres em cargos de liderança estatal trazem para as políticas públicas. Este valor público agregado é uma contribuição que está baseada nas próprias perspectivas e experiências de gênero das mulheres. Portanto, é essencial visibilizar este valor agregado para ter ainda mais evidência do papel central das mulheres no aumento da qualidade das políticas públicas.



5 Anexos

5.1 Anexo 1. Principais instrumentos de política

Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, CEDAW (1979)^G

Convenção Internacional adotada pelas Nações Unidas (ONU) em 1979, considerada a **Carta de Direitos da Mulher**. Os Estados que assinam a Convenção se comprometem a tomar uma série de medidas para pôr fim à discriminação contra as mulheres em todas as suas formas (ONU, 1979).

Terceira Conferência Mundial sobre a Mulher (1985)^E

Nesta conferência, vai-se além de considerar que a incorporação da mulher em todas as esferas da vida é um direito legítimo da mulher, enfatizando também que as próprias sociedades precisam poder contar com a riqueza da participação da mulher. Destaca a identificação de três tipos de medidas: as legais, as para alcançar a igualdade na participação social e aquelas para alcançar a igualdade na participação política e em cargos de tomada de decisão (ONU, 1985).

Convenção interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher (Convenção de Belém do Pará, 1994)^E

É a convenção interamericana mais importante que existe em termos de direitos da mulher. Foi criada para prevenir, punir e erradicar a violência física, sexual e psicológica contra a mulher na vida pública, privada e aquela perpetrada pelo Estado (Organização dos Estados Americanos, 1994).

Declaração da IV Conferência Mundial sobre a Mulher em Pequim (1995)^G e Plataforma de Ação de Pequim (1995)^E

Esta convenção internacional é considerada o **segundo marco global na luta contra a discriminação contra a mulher**. O tratado foi adotado em 1995 pela ONU e reafirma os direitos da mulher, com especial ênfase em todos os aspectos da vida da mulher que são violados por causa do seu gênero. Dessa conferência, surgiu a Plataforma de Ação de Beijing (ONU, 1995), cujo objetivo era acelerar as estratégias para o avanço da mulher e remover todos os obstáculos à participação da mulher em todas as esferas da vida pública e privada: econômica, social, cultural e política. Para implementar a Plataforma, cada país deve promulgar leis e formular estratégias, políticas, programas e prioridades para o desenvolvimento inclusivo de gênero (ONU, 1995).



Consenso de Quito (2007)^E

Acordo entre 33 países da América Latina e Caribe, comprometendo-se a adotar todas as medidas e mecanismos de ação afirmativa necessários, incluindo reformas legislativas e alocações orçamentárias, para garantir a plena participação das mulheres em cargos públicos e representação política. O objetivo é atingir a paridade nas instituições estatais (executivas, legislativas, judiciais e regimes especiais e autônomos), no âmbito local e nacional. Em matéria trabalhista, exige a garantia da eliminação de todas as condições de trabalho discriminatórias, precárias e ilegais e o incentivo à participação das mulheres em setores de trabalho criativos e inovadores que superem a segregação sexista do trabalho (CEPAL, 2007).

Resolução 66/130: participação da mulher na política adotada pela Assembleia Geral em 19 de dezembro de 2011^E

Esta resolução destaca a importância da participação política das mulheres em todos os contextos. Apela aos Estados membros da ONU para que adotem uma série de medidas para a inclusão da mulher e a erradicação da violência e da discriminação (ONU, 2011).

Comitê Permanente de Gênero e Acesso à Justiça (2014)^E

É uma comissão que faz parte da Cúpula Judicial Ibero-Americana. Seu objetivo é estimular o diálogo e a pesquisa sobre a integração da perspectiva de gênero e sua incorporação no setor judicial dos países, baseando-se nas recomendações da CEDAW (1979) e da Plataforma de Pequim (1995). Também é responsável por monitorar, desenvolver e modificar instrumentos normativos, processos e mecanismos para institucionalizar a integração da perspectiva de gênero no judiciário (Cúpula Judicial Ibero-americana, 2014).

Estratégia de Montevideu (2017)^G

Foi desenvolvida com o objetivo de cumprir a Agenda para o Desenvolvimento Sustentável de 2030 no âmbito regional (ONU, 2019). Propõe medidas para superar os principais obstáculos nos processos de institucionalização da igualdade de gênero e dos direitos da mulher na estrutura dos Estados. As medidas da Estratégia guiam políticas públicas setoriais e transversais que visam eliminar as desigualdades de gênero e contribuir para o desenvolvimento sustentável (CEPAL, 2017).

Tipo de documento: **G:** geral; **E:** específico.

Fonte: elaboração própria com base na metodologia utilizada neste estudo.



5.2 Anexo 2. Metodologia de estudo

5.2.1 Fontes de informação por país

As informações analisadas na primeira edição deste estudo foram coletadas com datas de corte compreendidas entre dezembro de 2021 e março de 2022 para viabilizar o trabalho com dados comparáveis ao longo do tempo.

A análise dos dados foi realizada em nível nacional e está baseada em uma combinação de respostas obtidas nos próprios países, fontes secundárias e consultas com especialistas, principalmente no que diz respeito ao orçamento.¹²⁴

TABELA 5 FONTES DE INFORMAÇÃO POR PAÍS

| PAÍS | PRESEÇA DE MULHERES EM CARGOS DE LIDERANÇA | | | | VARIÁVEIS REGULAMENTARES, ORGANIZACIONAIS E DE POLÍTICA PÚBLICA | |
|------------|--|-----------------------------------|---------------|---|---|--------------------|
| | Fontes primárias ¹²⁵ | Fontes secundárias ¹²⁶ | Data de corte | Fonte | Fontes primárias | Fontes secundárias |
| ARGENTINA | | ✓ | Mar-22 | Mapa do Estado | | ✓ |
| BAHAMAS | | | | | | ✓ |
| BARBADOS | | | | | | ✓ |
| BELIZE | | | | | | ✓ |
| BOLÍVIA | | | | | | ✓ |
| BRASIL | | ✓ | Fev-22 | Site gov.br | | ✓ |
| CHILE | ✓ | | Mar-22 | Direção Nacional da Função Pública | ✓ | ✓ |
| COLÔMBIA | ✓ | | Feb-22 | Departamento Administrativo da Função Pública com dados do SIGEP | ✓ | ✓ |
| COSTA RICA | ✓ | | Jan-22 | Ministério da Fazenda com dados do Sistema Integra (Cubo de Emprego). | ✓ | ✓ |

124. Argentina: Laura Cafarelli, México: José Carlos Fernandez, Peru: Cynthia Sú e Brasil: Rafael Leite.

125. Informações fornecidas diretamente pelas contrapartes em cada país.

126. Informações públicas em sites institucionais e oficiais.

**TABELA 5 FONTES DE INFORMAÇÃO POR PAÍS (continuação)**

| PAÍS | PRESEÇA DE MULHERES EM CARGOS DE LIDERANÇA | | | | VARIÁVEIS REGULAMENTARES, ORGANIZACIONAIS E DE POLÍTICA PÚBLICA | |
|----------------------|--|-----------------------------------|---------------|---|---|--------------------|
| | Fontes primárias ¹²⁵ | Fontes secundárias ¹²⁶ | Data de corte | Fonte | Fontes primárias | Fontes secundárias |
| EQUADOR | ✓ | | Fev-22 | Ministério do Trabalho | ✓ | ✓ |
| EL SALVADOR | | ✓ | Mar-22 | Sites institucionais | | ✓ |
| GUATEMALA | ✓ | | Mar-22 | Escritório Nacional da Função Pública | ✓ | ✓ |
| GUIANA | | | | | | ✓ |
| HAITI | | | | | | ✓ |
| HONDURAS | | | | | | ✓ |
| JAMAICA | | | | | | ✓ |
| MÉXICO | | ✓ | Fev-22 | Portal da transparência | | ✓ |
| NICARÁGUA | | | | | | ✓ |
| PANAMÁ | ✓ | | Mar-22 | Direção Geral de Carreiras Administrativas | | ✓ |
| PARAGUAI | ✓ | | Fev-22 | Secretaria Técnica de Planejamento | | ✓ |
| PERU | ✓ | | Fev-22 | Autoridade Nacional da Função Pública - SERVIR | ✓ | ✓ |
| REPÚBLICA DOMINICANA | ✓ | | Fev-22 | Ministério da Administração Pública | ✓ | ✓ |
| SURINAME | | | | | ✓ | ✓ |
| TRINDADE E TOBAGO | ✓ | | Fev-22 | Ministério do Planejamento e Desenvolvimento | ✓ | ✓ |
| URUGUAI | ✓ | | Dez-21 | Observatório do Escritório da Função Pública Nacional | ✓ | ✓ |
| VENEZUELA | | | | | | ✓ |

Fonte: elaboração própria com base na metodologia utilizada neste estudo.



5.2.2 Coleta de informações

Presença variável de mulheres

Uma vez coletadas as informações, tanto de fontes primárias quanto de secundárias, os dados obtidos foram sistematizados na matriz de correspondência do trabalho. Como mostrado no exemplo abaixo, esta matriz fornece um panorama detalhado para cada país:

- Nome do ministério/agência
- Nome do cargo
- Natureza do cargo (serviço político ou civil)
- Forma de acesso (confiança ou concorrência)
- Número total de cargos
- Número de cargos vagos
- Número de cargos ocupados por homens e mulheres
- Porcentagem da participação feminina (calculada tomando como denominador o número de cargos realmente preenchidos, a rede entre o número total de cargos menos as vagas)

TABELA 6 EXEMPLO DE SISTEMATIZAÇÃO DE DADOS NA MATRIZ DE HOMOLOGAÇÃO

| Ministério | Nível | Cargo | Natureza do cargo | Forma de acesso | Total de cargos | Vagas | M | F | %F |
|------------------------|-------|---------------------|-------------------|-----------------|-----------------|-------|----|----|------|
| ECONOMIA | 1 | Ministro(a) | Quadro político | Confiança | 1 | 0 | 1 | 0 | - |
| | 2 | Secretário(a) | Quadro político | Confiança | 8 | 0 | 5 | 3 | 37,5 |
| | 3 | Subsecretário(a) | Quadro político | Confiança | 18 | 0 | 10 | 8 | 44,4 |
| | 4 | Diretor(a) nacional | Serviço civil | Concurso | 43 | 0 | 30 | 13 | 30,2 |
| DESENVOLVIMENTO SOCIAL | 1 | Ministro(a) | Quadro político | Confiança | 1 | 0 | 1 | 0 | - |
| | 2 | Secretário(a) | Quadro político | Confiança | 8 | 0 | 3 | 5 | 62,5 |
| | 3 | Subsecretário(a) | Quadro político | Confiança | 10 | 1 | 6 | 3 | 37,5 |
| | 4 | Diretor(a) nacional | Serviço civil | Concurso | 33 | 2 | 15 | 16 | 55,2 |



Aprovação de cargos

| TABELA 7 APROVAÇÃO DE CARGOS NA AMÉRICA LATINA E CARIBE | | | | |
|---|--|---|--|---|
| NIVEL | 1 | 2 | 3 | 4 |
| ARGENTINA | Ministro | Secretário | Subsecretário | Diretor Nacional ou Geral |
| BRASIL | Ministro | Secretário Especial Secretário Executivo | Secretário Especial Adjunto Secretário Executivo Adjunto | Subsecretário; Assistente do Subsecretário |
| CHILE | Ministro | Subsecretário | Primeiro nível do alto escalão do governo | Segundo nível do alto escalão do governo |
| COLÔMBIA | Ministro(a) Diretor Departamento Nacional | Vice-ministro Diretor Adjunto | Secretário geral | Diretor Técnico Diretor da Academia |
| COSTA RICA | Ministro | Vice-ministro Gerente-Geral | Diretor Administrativo Diretor Executivo Diretor de Área Oficial Principal Gerente Adjunto | Chefe do Serviço Civil Diretor Adjunto |
| EQUADOR | Ministro(a) Secretário(a) Nacional | Vice-ministro | Subsecretário Coordenador-Geral | Diretor Nacional Diretor Coordenador |
| GUATEMALA | Ministro(a) | Vice-ministro | | |
| MÉXICO | Secretário(a) | Subsecretário Oficial Principal | Chefe de Unidade | Chefe de Unidade |
| PANAMÁ | Ministro | Vice-ministro | Diretor-Geral Diretor Executivo Diretor | Diretor Adjunto |
| PARAGUAI | Ministro | Vice-ministro Subsecretário Coordenador-Geral | Secretário Geral Nacional ou Diretor-Geral | Diretor Coordenador Chefe de Departamento |
| PERÚ | Ministro(a) Presidente PCM | Vice-ministro Secretário Geral | Diretor Geral Secretário | Subsecretário Diretor Chefe de Escritório |
| REPÚBLICA DOMINICANA | Ministro | Vice-ministro | Diretor-Geral Generalidades | Diretor Chefe de Departamento |
| TRINDADE E TOBAGO | Ministro | Secretário Permanente | Secretário Permanente Adjunto | Diretor Chefe |
| URUGUAI | Ministro(a) Diretor geral OPP | Subsecretário Diretor Adjunto | Diretor-Geral Diretor da Unidade Executora | Gerente de Área Chefe de Divisão |

Fonte: elaboração própria com base na metodologia utilizada neste estudo.



Variáveis normativas, organizacionais e de política pública

O processo de coleta de dados seguiu os cinco passos abaixo:

1. Elaboração de uma planilha para organizar as respostas obtidas na pesquisa, com códigos para cada uma das variáveis, a fim de minimizar o grau de discricionariedade dos resultados.
2. Para complementar a planilha de respostas por país, foram incluídas respostas de fontes primárias - quando disponíveis -, assim como fontes secundárias. Para organizar estas etapas, foi adotada a mesma ordem, sempre:
 - a. Consulta ao Observatório de Igualdade de Gênero para a América Latina e o Caribe da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
 - b. Revisão dos relatórios dos Programas de Igualdade de Oportunidades (PIOs) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).
 - c. Com base nessas duas fontes, obteve-se o nome exato do padrão, agência ou política para, em seguida, buscar informações sobre eles nos sites oficiais de cada governo.
3. Também com o objetivo de complementar a planilha de respostas, foi feita a revisão e, depois, o carregamento das respostas enviadas por país.
4. Com estas duas etapas, foi gerada uma planilha para cada país.
5. As informações das planilhas foram transformadas em uma base de dados em Excel, contendo variáveis codificadas (baseadas nas planilhas), bem como variáveis de texto, incluindo também a fonte de cada uma das variáveis.



5.3 Anexo 3. Cotas de gênero na América Latina e no Caribe

TABELA 8 COTAS DE GÊNERO NOS PODERES LEGISLATIVO E EXECUTIVO

| País | Primeira parcela legislativa e ano de promulgação | Cota legislativa atual e ano de promulgação | Presença das mulheres no legislativo em 2021 | Cota no executivo |
|----------------------|---|---|--|---|
| ARGENTINA | 30% (1991) | Em 2017, subiu para 50% | 43,9% | |
| BAHAMAS | ND | ND | 21,5% | |
| BARBADOS | ND | ND | 31,4% | |
| BELIZE | ND | ND | 24,1% | |
| BOLÍVIA | 30% (1997) | Em 2010, passou para 50% | 50,9% | |
| BRASIL | 30% (1997) | Permanece em 30% | 13,8% | |
| CHILE | 40% (2015) | Permanece em 40% | 29,7% | |
| COLÔMBIA | 30% (2011) | Em 2011, ele subiu para 50% | 19,9% | 30% (2000), aumentada para 45% até 2021 |
| COSTA RICA | 40% (1996) | Em 2009, subiu para 50% | 45,6% | |
| EQUADOR | 20% (1998) | Em 2020, subiu para 50% | 39,4% | |
| EL SALVADOR | 30% (2013) | Ainda em 30% | 27,4% | |
| GUATEMALA | Não há | Não há | 19,4% | |
| GUIANA | 33% (ND) | Ainda em 30% | 35,7% | |
| HAITI | 30% (2012) | Ainda em 30% | ND | 30% (2012) |
| HONDURAS | 30% (2000) | Em 2020, aumentou para 50% | 27,3% | |
| JAMAICA | ND | ND | 33,3% | |
| MÉXICO | 30% (2002) | Em 2017, subiu para 50% | 49,6% | |
| NICARÁGUA | 50% (2010) | Em 2014, subiu para 50% | 50,6% | |
| PANAMÁ | 30% (1997) | Em 2012, subiu para 50% | 22,5% | 30% (1999) |
| PARAGUAI | 20% (1996) | Ainda em 20%. | | |
| PERU | 25% (1997) | Em 2020, subiu para 50% | | |
| REPÚBLICA DOMINICANA | 25% (1997) | Em 2018, subiu para 40% | 20,2% | |
| SURINAME | ND | ND | 29,4% | |
| TRINDADE E TOBAGO | Não há | Não há | 33,4% | |
| URUGUAI | 33% (2009) | Ainda a 33% | 25,2% | |
| VENEZUELA | 30% (1998) | Em 2015, subiu para 50% | 22,2% | |

Fonte: Chudnovsky, M., Bergallo, P. e Castañeda, C. (Próxima). Da representação passiva à ativa das mulheres: o conflito do congresso e do poder executivo na Argentina e no México. Baseado no Observatório de reformas (banco de dados: regime eleitoral de gênero),¹²⁷ International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) (banco de dados de cotas de gênero)¹²⁸ e Inter-Parliamentary Union (IPU) (classificação mensal das mulheres nos parlamentos nacionais).¹²⁹

127. <https://reformaspoliticas.org/regimen-electoral-de-genero/>

128. <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/database>

129. <https://data.ipu.org/women-ranking?month=12&year=2021>



5.4 Anexo 4. Ano de criação e objetivos dos MAMs por país

TABELA 9 ANO DE CRIAÇÃO E OBJETIVOS DO MAM NOS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA E DO CARIBE

| País | Ano de criação | Promover a igualdade de gênero | Violência com base no gênero | Igualdade de oportunidades | Direitos da criança e proteção da família | Direitos da mulher | Empoderamento da mulher | Prestação de contas e transparência |
|----------------------|----------------|--------------------------------|------------------------------|----------------------------|---|--------------------|-------------------------|-------------------------------------|
| ARGENTINA | 2019 | | ✓ | | | ✓ | | |
| BAHAMAS | 2016 | ✓ | | | ✓ | | | |
| BARBADOS | 1999 | ✓ | | | | | | |
| BELIZE | ND | ✓ | ✓ | | ✓ | | ✓ | |
| BOLÍVIA | 2013 | ✓ | | ✓ | ✓ | | | |
| BRASIL | 2019 | ✓ | | | ✓ | ✓ | | |
| CHILE | 2016 | | ✓ | ✓ | | | | |
| COLÔMBIA | 2014 | ✓ | | | | | ✓ | |
| COSTA RICA | 1998 | | ✓ | ✓ | | | ✓ | |
| EQUADOR | 2014 | ✓ | | | | | | |
| EL SALVADOR | | | | | | ✓ | | |
| GUATEMALA | 2000 | | ✓ | | | | | |
| GUIANA | 1981 | | | | | | | |
| HAITI | 1994 | ✓ | | | | | | |
| HONDURAS | 1999 | ✓ | | | | | | |
| JAMAICA | 1975 | ✓ | | | | | | |
| MÉXICO | 2001 | | | ✓ | | ✓ | | |
| NICARÁGUA | 2013 | ✓ | | | | ✓ | ✓ | |
| PANAMÁ | 2008 | | | ✓ | | | | |
| PARAGUAI | 2012 | ✓ | | | | | | |
| PERU | | ✓ | ✓ | | ✓ | | | |
| REPÚBLICA DOMINICANA | 2010 | | | | | | | |
| SURINAME | 1985 | | | | | | | |
| TRINDADE E TOBAGO | 2005 | ✓ | | | | | | |
| URUGUAI | 2009 | | | | | | ✓ | ✓ |
| VENEZUELA | | | ✓ | | | | | |

Fonte: elaboração própria com base na metodologia utilizada neste estudo.



5.5 Anexo 5. Objetivos dos Planos de Igualdade de Oportunidades (PIOs)

TABELA 10 OBJETIVOS DOS PLANOS DE IGUALDADE DE OPORTUNIDADES NOS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA E DO CARIBE

| País | Promover a igualdade de oportunidades | Integração trabalhista | Reforço do empoderamento das mulheres | Promover políticas educativas e de capacitação | Promover ações de coordenação institucional | Erradicar a violência baseada no gênero | Políticas de saúde e direitos reprodutivos |
|----------------------|---------------------------------------|------------------------|---------------------------------------|--|---|---|--|
| ARGENTINA | ✓ | ✓ | ✓ | | | | |
| BAHAMAS | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | |
| BARBADOS | | | | | | | |
| BELIZE | ✓ | ✓ | | ✓ | | ✓ | ✓ |
| BOLÍVIA | ✓ | ✓ | ✓ | | | ✓ | |
| BRASIL | | | | | | | |
| CHILE | | | | ✓ | ✓ | ✓ | |
| COLÔMBIA | ✓ | ✓ | ✓ | | | | ✓ |
| COSTA RICA | ✓ | ✓ | ✓ | | | | |
| EQUADOR | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | |
| EL SALVADOR | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ |
| GUATEMALA | | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | |
| GUIANA | | | | | | | |
| HAITI | ✓ | ✓ | ✓ | | | | |
| HONDURAS | | | | | | | |
| JAMAICA | | | | | ✓ | | |
| MÉXICO | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ |
| NICARÁGUA | | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ |
| PANAMÁ | ✓ | ✓ | ✓ | | | | |
| PARAGUAI | ✓ | ✓ | ✓ | | | ✓ | |
| PERU | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ |
| REPÚBLICA DOMINICANA | ✓ | ✓ | ✓ | | | | |
| SURINAME | | | | | | | |
| TRINDADE E TOBAGO | ✓ | ✓ | ✓ | | | | |
| URUGUAI | ✓ | ✓ | ✓ | | | | |
| VENEZUELA | | | ✓ | | | | |

Fonte: elaboração própria com base na metodologia utilizada neste estudo.



5.6 Anexo 6. Base normativa para os Programas de Igualdade de Oportunidades (PIOs)

| TABELA 11 BASE REGULATÓRIA PARA PLANOS DE IGUALDADE DE OPORTUNIDADES NOS PAÍSES DA AMERICANA LATINA E DO CARIBE | | | |
|---|---|--|------|
| País | PIOs | Base regulatória | Ano |
| BOLÍVIA | Plano Nacional para a Igualdade de Oportunidades “Mulheres Construindo a Nova Bolívia, para Viver Bem” (Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades “Mujeres Construyendo la Nueva Bolivia, Para Vivir Bien”) | Decreto Ejecutivo | 2008 |
| BRASIL | III Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2013-2015 | | 2019 |
| COLÔMBIA | Pacto Transversal para a Equidade da Mulher no Plano Nacional de Desenvolvimento 2018-2022 | | 2013 |
| MÉXICO | Programa Nacional para a Igualdade entre Mulheres e Homens (PROIGUALDAD) 2020-2024 | | 2020 |
| NICARÁGUA | Programa Nacional para a Igualdade de Gênero | | 2006 |
| PANAMÁ | Política Pública de Igualdade de Oportunidades para as Mulheres (PPIOM) | | 2016 |
| PARAGUAI | IV Plano Nacional de Igualdade (IV PlaNI) 2018-2024 | | 2018 |
| PERU | Política Nacional de Igualdade de Gênero | | 2019 |
| SURINAME | Plano de trabalho de gênero | | 2013 |
| URUGUAI | Plano Nacional para a Igualdade de Oportunidades e Direitos | | 2018 |
| CHILE | IV Plano Nacional para a Igualdade entre Mulheres e Homens 2018 - 2030 | Mandato estabelecido para entidades de gênero | 2018 |
| REPÚBLICA DOMINICANA | Plano Nacional para Igualdade e Equidade de Gênero 2018-2030 (PLANEG III) | | 2019 |
| ARGENTINA | Plano Nacional para a Igualdade na Diversidade 2021-2023 | Mandato de um Plano Nacional de Desenvolvimento ou instrumento legal definindo os objetivos do governo | 2021 |
| COSTA RICA | Política Nacional para a Igualdade Efetiva entre Mulheres e Homens (PIEG 2018-2030) | | 2007 |
| EQUADOR | Agenda Nacional para Mulheres e LGBTI Pessoas 2018-2021 | | 2018 |
| JAMAICA | Política Nacional para a Igualdade de Gênero | | 2011 |
| TRINDADE E TOBAGO | Política Nacional de Gênero e Desenvolvimento da República de Trindade e Tobago (documento provisório) | 2018 | |
| GUATEMALA | Política Nacional para a Promoção e Desenvolvimento Integral da Mulher (PNPDIM) e Plano de Igualdade de Oportunidades (PIO), 2008-2023 | Acordo com o governo | 2007 |
| VENEZUELA | Plano para igualdade e equidade de gênero. “Mama Rosa” 2013-2019 | Ferramenta de gestão da entidade responsável pelas questões de gênero | 2013 |
| BAHAMAS | Plano de Ação Nacional e Políticas de Igualdade e Equidade (NEEPAP, da sigla em inglês) | Não disponível | 2019 |
| BARBADOS | Política Nacional de Gênero e Plano de Ação de Gênero | | 2016 |
| HAITI | Política de Igualdade entre Mulheres e Homens 2014-2034 | | 2014 |
| BELIZE | Revisão da Política Nacional de Gênero | | 2013 |
| EL SALVADOR | Política Nacional da Mulher | | ND |
| HONDURAS | II Plano Nacional para Igualdade e Equidade de Gênero 2010-2022 | | 2010 |

Fonte: elaboração própria com base na metodologia utilizada neste estudo.



Referências

Acker, Joan. 1990. Hierarchies, jobs, bodies: a theory of gendered organizations. *Gender & Society*, 4(2): 139-158. <https://doi.org/10.1177/089124390004002002>.

Acker, Joan. 2000. Revisiting class: thinking from gender, race and organizations. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 17(2): 192-214. <https://doi.org/10.1093/sp/7.2.192>.

Agyapong, Elijah. 2018. Representative bureaucracy: examining the effects of female teachers on girls' education in Ghana. *International Journal of Public Administration*, 41(16): 1338-1350. <https://doi.org/10.1080/01900692.2017.1388255>.

Alkadry, Mohamad e Leslie Tower. 2014. *Women and public service: barriers, challenges and opportunities*. New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315698120>.

Alkadry, Mohamad, Sebawit G. Bishu e Susannah Bruns Ali. 2019. Beyond representation: gender, authority, and city managers. *Review of Public Personnel Administration*, 39(2): 300-319. <https://doi.org/10.1177/0734371X17718030>.

An, Sunmin e Soo-Young Lee. 2021. The impact of gender diversity and disparity on organizational performance: evidence from Korean local government-owned enterprises. *Review of Public Personnel Administration*, 42(3): 395-415. <https://doi.org/10.1177/0734371X21990718>.

An, Seung-Ho, Miyeon Song e Kenneth Meier. 2021. Representative bureaucracy and the policy environment: gender representation in forty-four countries. *Public Administration*. <https://doi.org/10.1111/padm.12789>.

Andrews, Rhys e Karen Johnston Miller. 2014. Representative bureaucracy, gender, and policing: the case of domestic violence arrests in England. *Public Administration*, 91(4): 998-1014. <https://doi.org/10.1111/padm.12002>.

Andrews, Rhys, Rachel Ashworth e Kenneth Meier. 2014. Representative bureaucracy and fire service performance. *International Public Management Journal*, 11(1): 1-24. <https://doi.org/10.1080/10967494.2014.874253>.

Atkeson, Lonna e Nancy Carrillo. 2007. More is better: the influence of collective female descriptive representation on external efficacy. *Politics & Gender*, 3(1): 79-101. <https://doi.org/10.1017/S1743923X0707002X>.



Atkins, Danielle e Vicky Wilkins. 2013. Going beyond reading, writing, and arithmetic: The effects of teacher representation on teen pregnancy rates. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(4): 771-790. <https://doi.org/10.1093/jopart/mut001>.

Avendaño, Fernanda, Paulina Cortés, Fátima Masse e Luis Mauricio Torres. 2021. Mujeres en la Administración Pública Federal: más allá de la foto. Cidade do México: Instituto Mexicano de Competitividad. https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2021/05/20210511-Mujeres-en-la-APF-ma%CC%81s-alla%CC%81-de-la-foto_Documento.pdf.

Báez, C. 2018. Diagnóstico sobre brechas de autoridad en cinco organismos públicos de la República Dominicana. Washington: BID.

Banco Mundial. 2019. The Little Data Book on Gender. Washington: Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31689>.

Banco Mundial. 2021. Worldwide Bureaucracy Indicators. Methodology, Insights, and Applications. Washington: Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/36159>.

Berheide, Catherine, Lisa Christenson, Rena Linden e Una Bray. 2013. Gender differences in promotion experiences at two elite private liberal arts colleges in the United States. *Forum on Public Policy*, 1-19. https://www.forumonpublicpolicy.co.uk/_files/ugd/553e83_8fd27e81c7f-941f3ba9617e72345ad37.pdf.

Bishu, Sebawit e Andrea Headley. 2020. Equal employment opportunity: women bureaucrats in male-dominated professions. *Public Administration Review*, 80(6): 1063-1074. <https://doi.org/10.1111/puar.13178>.

Blackburn, Robert, Jude Browne, Bradley Brooks e Jennifer Jarman. 2002. Explaining gender segregation. *The British Journal of Sociology*, 53(4): 513-536. <https://doi.org/10.1080/0007131022000021461>.

Bowling, Nathan e Terry Beehr. 2006. Workplace harassment from the victim's perspective: a theoretical model and meta-analysis. *The Journal of Applied Psychology*, 91(5): 998-1012. <https://doi.org/10.1037/0021-9010.91.5.998>.

Bradbury, Mark e Edward Kellough. 2011. Representative bureaucracy: assessing the evidence on active representation. *American Review of Public Administration*, 41(2): 157-167. <https://doi.org/10.1177/0275074010367823>.



Bustelo, Monserrat, Agustina Suaya e Evelyn Vezza. 2021. *Hacia una nueva realidad laboral para las mujeres: soluciones para recuperar el empleo femenino en ALC*. Nota técnica IDB-TN-02235. Washington: BID. <http://dx.doi.org/10.18235/0003399>.

Cáceres Rodríguez, Rick. 2013. The glass ceiling revisited: moving beyond discrimination in the study of gender in public organizations. *Administration & Society*, 45(6): 674–709. <https://doi.org/10.1177/0095399711429104>.

Calamari, Marina. 2012. Capacidades del estado: revisión bibliográfica e implicancias para la investigación. Tesis de Maestría, Universidad de San Andrés. <http://hdl.handle.net/10908/11725>.

Calsy, Sofia e Maria D'Agostino. 2021. Women in public administration in the United States: leadership, gender stereotypes, and bias. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1391>.

Canelo, Paula. 2020. Gabinetes generizados. La participación de las mujeres en el ejecutivo nacional y subnacional argentino (2011–2019). *Perspectivas de Políticas Públicas*, 10(19): 151–172. <https://doi.org/10.18294/rppp.2020.3329>.

Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). 2019. *Planes de igualdad de género en América Latina y el Caribe: mapas de ruta para el desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL. <http://hdl.handle.net/11362/41014>.

Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). 2020. *Cerrar la brecha: Mapeo de la disponibilidad de datos de género en América Latina y el Caribe. Conclusiones y recomendaciones clave*. Santiago de Chile: CEPAL. https://data2x.org/wp-content/uploads/2020/10/BridgeTheGap-LatinAmerica-KeyFindings_Spanish.pdf.

Childs, Sarah e Julie Withey. 2006. The Substantive Representation of Women: The Case of the Reduction of VAT on Sanitary Products. *Parliamentary Affairs*, 59(1): 10–23. <https://doi.org/10.1093/pa/gsj003>.

Chudnovsky, Mariana. 2021. ¿Dónde están y qué hacen las mujeres dentro de la Administración Pública? El caso del sector público argentino. *Revista de Gestión Pública*, 9(1): 119–146. <https://doi.org/10.22370/rgp.2020.9.1.2682>

Chudnovsky, Mariana, Paola Bergallo y Carmen Castañeda. *From passive to active representation of women: the conflict of the congress and the executive branch in Argentina and México*. Inédito.



Connell, Raewyn. 2006a. The experience of gender change in public sector organizations. *Gender, Work & Organization*, 13(5): 435–452. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0432.2006.00316.x>.

Connell, Raewyn. 2006b. Glass ceilings or gendered institutions? Mapping the gender regimes of public sector worksites. *Public Administration Review*, 66(6): 837–849. <https://www.jstor.org/stable/4096601>.

Cortázar Velarde, Juan Carlos, Mariano Lafuente e Mario Sanginés. 2014. *Al servicio del ciudadano: Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013)*. Washington: BID. [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Al-servicio-del-ciudadano-Una-d%C3%A9cada-de-reformas-del-servicio-civil-en-Am%C3%A9rica-Latina-\(2004-13\).pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Al-servicio-del-ciudadano-Una-d%C3%A9cada-de-reformas-del-servicio-civil-en-Am%C3%A9rica-Latina-(2004-13).pdf).

Ding, Fangda, Jiahuan Lu e Norma Riccucci. 2021. How bureaucratic representation affects public organizational performance: a meta-analysis. *Public Admin Review*, 81(6): 1003–1018. <https://doi.org/10.1111/puar.13361>.

Dolan, Julie. 2002. Representative bureaucracy in the federal executive: gender and spending priorities. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(3): 353–375. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a003538>.

Dumas, Víctor, Mariano Lafuente e Juan Cruz Vieyra. 2020. *Diagnóstico institucional del servicio civil: República Dominicana*. Washington: BID. <http://dx.doi.org/10.18235/0002562>.

Evans, Peter e James E. Rauch. 1999. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “Weberian” state structures on economic growth. *American Sociological Review*, 64(5): 748–765. <https://doi.org/10.2307/2657374>.

Ferguson, Lucy. 2013. Gender, work, the sexual division of labor. *The Oxford Handbook of Gender and Politics*, ed. Georgina Waylen, Karen Celis, Johanna Kantola y S. Laurel Weldon, 337–362. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199751457.013.0013>.

Fernández, Sergio, Craig R. Smith e Deanna Malatesta. 2013. Race, gender, and government contracting: Different explanations or new prospects for theory? *Public Administration Review*, 73(1): 109–120. <https://www.jstor.org/stable/23355444>.

Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). 2017. *Gender equality: Glossary of terms and concepts*. Katmandú: UNICEF. <https://www.unicef.org/rosa/media/1761/file/Gender%20glossary%20of%20terms%20and%20concepts%20.pdf>.

Fórum Económico Mundial (FEM). 2021. *Global Gender Gap Report 2021*. Ginebra: Foro Económico Mundial. https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2021.pdf.



Freidenberg, Flavia. 2020. Electoral reform and political representation of women in Latin America. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1676>.

Gaete, Ricardo e Juliana Álvarez. 2019. Alta dirección pública y techo de cristal: acceso de las mujeres a los puestos directivos en Chile. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, 27(77): 179–222. <https://doi.org/10.32870/ees.v27i77.7085>.

Gürtler, Marc e Oliver Gürtler. 2019. Promotion signaling, discrimination, and positive discrimination policies. *The RAND Journal of Economics*, 50(4): 1004–1027. <https://doi.org/10.1111/1756-2171.12303>.

Gul, Thorbjørn. 2018. The individual-level effect of gender matching in representative bureaucracy. *Public Administration Review*, 78(3): 398–408. <https://doi.org/10.1111/puar.12907>.

Guy, Mary. 1993. Three steps forward, two steps backward: the status of women's integration into public management. *Public Administration Review*, 53(4): 285–292. <https://doi.org/10.2307/977141>.

Hutchinson, Janet. 2002. En-gendering democracy. *Administrative Theory & Praxis*, 24(4): 721–738. <https://www.jstor.org/stable/25611618>.

Hutchinson, Janet. 2005. PA feminisms, with a note on gender anarchy. *Administrative Theory & Praxis*, 27(2): 358–363. <https://www.jstor.org/stable/25610731>.

Iacoviello, Mercedes. 2014. Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú. Washington: BID. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Diagn%C3%B3stico-institucional-del-servicio-civil-en-Am%C3%A9rica-Latina-Per%C3%BA.pdf>.

Inter-Parliamentary Union (IPU). 2021. Monthly ranking of women in national parliaments. <https://data.ipu.org/women-ranking?month=12&year=2021>.

Jin, Jongsoo. 2016. Female participation and corruption in the public sector. *International Review of Public Administration*, 21(4): 305–319. <https://doi.org/10.1080/12294659.2016.1270577>.

Jones, Bryan e Frank Baumgartner. 2005. *The politics of attention: how government prioritizes problems*. Chicago: The University of Chicago Press.

Keiser, Lael R., Vicky M. Wilkins, Kenneth J. Meier e Catherine A. 2002. Holland. Lipstick and logarithms: gender, institutional context, and representative bureaucracy. *The American Political Science Review*, 96 (3): 553–564. <http://www.jstor.org/stable/3117929>.



Kennedy, Brandy. 2012. Unraveling representative bureaucracy: a systematic analysis of the literature. *Administration & Society*, 46(4): 395–421. <https://doi.org/10.1177/0095399712459724>.

Kennedy, Alexis, Sebawit Bishu e Nuri Heckler. 2020. Feminism, masculinity, and active representation: a gender analysis of representative bureaucracy. *Administration & Society*, 52(7): 1101–1130. <https://doi.org/10.1177/0095399719888470>.

Kingsley, J. Donald. 1944. *Representative bureaucracy: an interpretation of the British civil service*. Yellow Springs: Antioch Press.

Krislov, Samuel. 2012. *Representative bureaucracy*. New Orleans: Quid Pro Books.

Lasna Kabir, Syeda. 2020. Through the glass ceiling, over the glass cliff? Women leaders in Bangladeshi public administration. In Ishtiaq Jamil, Salahuddin M. Aminuzzaman, Syeda Lasna Kabir, M. Mahfuzul Haque (eds.), *Gender mainstreaming in politics, administration and development in South Asia*. Cham: Palgrave MacMillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-36012-2_5.

Lerner, Eugene. 1968. Simulating a cash budget. *California Management Review*, 11(2): 79–86. <https://doi.org/10.2307/41164163>.

Lewis, Gregory e David Pitts. 2011. Representation of lesbians and gay men in federal, state, and local bureaucracies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(1): 159–180. <https://doi.org/10.1093/jopart/mup030>.

Longo, Francisco. 2002. Marco analítico para el diagnóstico institucional de Sistemas de Servicio Civil. Washington: BID. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Marco-Anal%C3%ADtico-para-el-Diagn%C3%B3stico-Institucional-de-Sistemas-de-Servicio-Civil.pdf>.

Lowi, Theodore. 1964. American business, public policy, case-studies, and political theory. *World politics*, 16(4): 677–715. <https://doi.org/10.2307/2009452>.

Marchionni, Mariana, Leonardo Gasparini y María Edo. 2019. *Brechas de género en América Latina: un estado de situación*. Caracas: CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1401>.

McKinsey Global Institute (MGI). 2015. *The power of parity: how advancing women's equality can add \$12 trillion to global growth*. New York: McKinsey & Co. https://www.mckinsey.com/-/media/mckinsey/industries/public%20and%20social%20sector/our%20insights/how%20advancing%20womens%20equality%20can%20add%2012%20trillion%20to%20global%20growth/mgi%20power%20of%20parity_full%20report_september%202015.pdf.



McCue, Clifford P., Alexandru V. Roman e Jorene Jameson. 2017. Glass walls and glass ceilings: the case of public procurement. *International Journal of Procurement Management*, 10(6): 706-728.

Meier, Kenneth. 1993. Latinos and representative bureaucracy testing the Thompson and Henderson hypotheses. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(4): 393-414. <https://www.jstor.org/stable/1181685>.

Meier, Kenneth e Joseph Stewart. 1992. The impact of representative bureaucracies: educational systems and public policies. *The American Review of Public Administration*, 22(3): 157-171. <https://doi.org/10.1177/027507409202200301>.

Meier, Kenneth e Jill Nicholson-Crotty. 2006. Gender, representative bureaucracy, and law enforcement: the case of sexual assault. *Public Administration Review*, 66(6): 850-860. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00653.x>.

Meier, Kenneth e Lloyd G. Nigro. 1976. Representative bureaucracy and policy preferences: a study in the attitudes of federal executives. *Public Administration Review*, 36(4): 458-469. <https://doi.org/10.2307/974854>.

Mosher, Frederick. 1968. *Democracy and the public service*. Oxford: Oxford University Press.

Nasser, Salma. 2018. Boxed women in public administration - between glass ceilings and glass walls: a study of women's participation in public administration in the Arab states. *Journal of International Women's Studies*, 19(3): 152-171. <http://vc.bridgew.edu/jiws/vol19/iss3/12>.

Newman, Michael. 1994. Response to understanding transformation theory. *Adult Education Quarterly*, 44(4): 236-242. <https://doi.org/10.1177/074171369404400405>.

Observatório de Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe (OIG). 2022. *Poder ejecutivo: porcentaje de mujeres en los gabinetes ministeriales*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://oig.cepal.org/es/indicadores/poder-ejecutivo-porcentaje-mujeres-gabinetes-ministeriales>.

O'Neill, Katherine. 2021. Making the connections: gender quotas, representation, and critical mass in Latin America. Senior Thesis. 2686, Claremont McKenna College. https://scholarship.claremont.edu/cmc_theses/2686.

ONU Mulheres. 2016. La CEDAW, Convención sobre los derechos de las mujeres. Cidade de México: Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres. <https://www.refworld.org/es/pdfid/5bf2fcda4.pdf>.



ONU Mulheres. 2020. *Women in Politics: 2020*. New York: Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres, União Interparlamentar. <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2020/Women-in-politics-map-2020-en.pdf>.

ONU Mulheres. 2021. *El lugar de las mujeres uruguayas en los cargos de decisión*. Montevideo: Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres. <https://www.gub.uy/agencia-uruguay-cooperacion-internacional/sites/agencia-uruguay-cooperacion-internacional/files/documentos/publicaciones/el%20lugar%20de%20las%20mujeres%20uruguayas%20rv%20v03%20web.pdf>.

ONU Mulheres. 2021b. *Towards parity and inclusive participation in Latin America and the Caribbean*. Cidade do Panamá: Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres. <https://lac.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Americas/Documentos/Publicaciones/2021/02/LAC%20Consultation%20CSW65%20%281%29.pdf>.

Opstrup, Niels e Anders R. Villadsen. 2015. The right mix? gender diversity in top management teams and financial performance. *Public Administration Review*, 75(2): 291–301. <http://www.jstor.org/stable/24757423>.

Organização dos Estados Americanos (OEA). 2020. *COVID-19 en la vida de las mujeres: Razones para reconocer los impactos diferenciados*. Washington: OEA, 2020. <https://www.oas.org/es/cim/docs/ArgumentarioCOVID19-ES.pdf>.

Organização Internacional do Trabalho (OIT). 2016. *Aprovechar el talento de hombres y mujeres: Guía de gestión de Recursos Humanos con enfoque de género*. San José: OIT. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/publication/wcms_548651.pdf.

Organização Internacional do Trabalho (OIT). 2022. *Base de datos ILOSTAT, indicadores de Mercados Laborales, ocupación por sexo y sector institucional*. <https://ilostat.ilo.org>.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). 2018. *Aid to gender equality and women's empowerment: an overview*. Paris: OECD Publishing. <https://www.oecd.org/dac/gender-development/Aid-to-gender-overview-2018.pdf>.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). 2020. *Toolkit for mainstreaming and implementing gender equality*. Paris: OECD Publishing. <https://www.oecd.org/gov/toolkit-for-mainstreaming-and-implementing-gender-equality.pdf>.



OCDE-BID. 2020. *Panorama de las administraciones públicas, América Latina y el Caribe 2020*. París: OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.18235/0002232>.

Otero Torres, Eduardo, Susana Campari, Nicolás Papalia e Silvana Mondino. 2013. *Presencia de las mujeres en ejecutivos y legislativos de los países miembros y asociados al Mercosur*. Bucaramanga: Uniciencia, Corporación Universitaria de Ciencia y Desarrollo, 2013.

Park, Sanghee. 2013. Does gender matter? The effect of gender representation of public bureaucracy on governmental performance. *The American Review of Public Administration*, 43(2): 221–242. <https://doi.org/10.1177%2F0275074012439933>.

Park, Sanghee e Jiaqi Liang. 2021. A comparative study of gender representation and social outcomes: the effect of political and bureaucratic representation. *Public Administration Review*, 81(2): 321–332. <https://doi.org/10.1111/puar.13092>.

Park, Sanghee e Yesse Mwiambi. 2022. Intergovernmental representation at different levels of government: the effect of gender representation. *Public Admin Review*, 82 (4): 721–732, <https://doi.org/10.1111/puar.13440>.

Parker, Kim, Juliana Horowitz e Ruth Igielnik. 2018. *Women and leadership 2018*. Washington: Pew Research Center. https://www.pewresearch.org/social-trends/wp-content/uploads/sites/3/2018/09/Gender-and-leadership-for-PDF_updated-10.1.pdf.

Pérez-Vincent, Santiago, Enrique Carreras, María Amelia Gibbons, Tommy E. Murphy e Martín Rossi. 2020. *Los confinamientos de la COVID-19 y la violencia doméstica*. Nota técnica IDB-TN-1956. Washington: BID. <http://dx.doi.org/10.18235/0002490>.

Piatti-Crocker, Adriana. 2019. The diffusion of gender policy in Latin America: From quotas to parity. *Journal of International Women's Studies*, 20(6): 44–59. <https://vc.bridgew.edu/jiws/vol20/iss6/4>.

Piscopo, Jennifer e Kristin Wylie. 2020. Gender, race, and political representation in Latin America. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1745>.

Porrúa, Miguel, Mariano Lafuente, Edgardo Mosqueira, Benjamin Roseth e Angela María Reyes. 2021. *Transformación digital y empleo público: el futuro del trabajo del gobierno*. Washington: BID. <http://dx.doi.org/10.18235/0003245>.



Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). 2014. Estrategia de igualdad de género del PNUD 2014-2017. El futuro que queremos: derechos y empoderamiento. New York: PNUD. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/GenderEqualityStrategy2014-17_SP.pdf.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). 2018. *Gender equality strategy 2018-2021*. New York: PNUD, <https://www.undp.org/publications/undp-gender-equality-strategy-2018-2021>.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). 2019. *Gender equality in the public administration in Latin America*. Cidade de Panamá: PNUD. <https://americalatinagenera.org/gender-equality-in-the-public-administration-in-latin-america/>.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). 2020. *Informe sobre igualdad de género en la administración pública de América Latina y el Caribe 2020*. Cidade de Panamá: PNUD. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/gt/7e6aff8326ac-036d6723591a96a97e30c999312ea9c09e452ef2a26bc9333746.pdf>.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Universidade de Pittsburgh. 2021. *Gender equality in public administration*. New York: PNUD. <https://www.undp.org/publications/global-report-gender-equality-public-administration>.

Quadlin, Natasha. 2018. The mark of a woman's record: gender and academic performance in hiring. *American Sociological Review*, 83(2): 331-360. <https://doi.org/10.1177/0003122418762291>.

Riccucci, Norma e Marcia Meyers. 2004. Linking passive and active representation: the case of frontline workers in welfare agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 14(4): 585-597. <https://www.jstor.org/stable/3525780>.

Riccucci, Norma e Judith Saidel. 1997. The representativeness of state-level bureaucratic leaders: A missing piece of the representative bureaucracy puzzle. *Public Administration Review*, 57(5): 423-430. <https://doi.org/10.2307/3109988>.

Ríos Cázares, Alejandra. 2017. (Weak) Institutions for the advancement of women: the case of women's policy agencies in Mexican states. *Revista de Ciencia Política*, 37(3): 685-709. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2017000300685>.



Rodríguez Gustá, Ana Laura. 2002. Complejidad burocrática y logros gerenciales de las mujeres. El caso del sector público en Uruguay. En *Gerenciando las relaciones intergubernamentales. Experiencias en América Latina*, edición Sonia Ospina y Michael Penfold, 195–234. Caracas: Nueva Sociedad.

Rodríguez Gustá, Ana Laura. 2008. Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención. *Temas y Debates*, 16: 109–129. <https://doi.org/10.35305/tyd.v0i16.75>.

Rodríguez Gustá, Ana Laura. 2021. Women's policy agencies and government ideology: the divergent trajectories of Argentina and Brazil, 2003–2019. *International Feminist Journal of Politics*, 23(4): 625–647. <https://doi.org/10.1080/14616742.2021.1957975>.

Rodríguez Gustá, Ana Laura, Nancy Madera e Mariana Caminotti. 2017. Governance models of gender policy machineries under left and right governments in Latin America. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 24(4): 452–480. <https://doi.org/10.1093/sp/jxx015>.

Schwindt-Bayer, Leslie e Santiago Alles. 2018. Women in legislatures: gender, institutions, and democracy. In Leslie A. Schwindt-Bayer (ed.), *Gender and Representation in Latin America*. New York: Oxford Academic. <https://doi.org/10.1093/oso/9780190851224.003.0004>.

Schwindt-Bayer, Leslie e Kaitlin Senk. 2020. The challenges of gender representation in Latin America. *Latin American Research Review*, 55(2): 391–396. <http://doi.org/10.25222/larr.889>.

Selden, Sally. 1997. Representative bureaucracy. Examining the linkage between passive and active representation in the Farmers Home Administration. *American Review of Public Administration* 27(1): 22–42. <https://doi.org/10.1177/027507409702700103>.

Selden, Sally. 2006. A solution in search of a problem? Discrimination, affirmative action, and the new public service. *Public Administration Review*, 66 (6): 911–923. <https://www.jstor.org/stable/4096608>.

Sneed, Bethany. 2007. Glass walls in state bureaucracies: examining the difference departmental function can make. *Public Administration Review*, 67(5): 880–891. <https://www.jstor.org/stable/4624641>.

Stivers, Camilla. 2010. A tactless question. *Administrative Theory & Praxis*, 32(2): 220–224. <https://doi.org/10.2753/ATP1084-1806320205>.



Weber, Max. 1964. *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Trad. José Medina Echavarría, Juan Roura Farella, Eugenio Ímaz, Eduardo García Máynez y José Ferrater Mora. Cidade de México: Fondo de Cultura Económica.

Wilkins, Vicky. 2007. Exploring the causal story: gender, active representation, and bureaucratic priorities. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(1): 77-94. <https://doi.org/10.1093/jopart/muj012>.

Wilkins, Vicky e Lael Keiser. 2006. Linking passive and active representation by gender: the case of child support agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1): 87-102. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui023>.

Yanez-Pagans, Patricia. 2015. ¿Se podría mejorar el desarrollo con más mujeres en el poder? *Blogs BID*. <https://blogs.iadb.org/efectividad-desarrollo/es/mujeres-en-el-poder/>.

Zuñanic, Laura e Mercedes Iacoviello. 2005. Institucionalización y burocracia en América Latina. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago de Chile, 18-21 de octubre de 2005. <https://repositoriocdim.esap.edu.co/bitstream/handle/123456789/9003/6745-1.pdf?sequence=1>.

