

A SITUAÇÃO DAS MULHERES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA APROXIMAÇÃO AO ESTUDO SOBRE A PERSPECTIVA DA IGUALDADE DE GÊNERO NO BRASIL

Lucyléa Gonçalves França**

Resumo: Este artigo investiga as políticas públicas brasileiras dirigidas a proteger o princípio de igualdade, sob a perspectiva de gênero¹. O texto trata das situações de conflitos que marcam a longa trajetória na luta pela concretização de direitos à igualdade das mulheres no contexto social e profissional no Brasil. O tema se impõe como de grande relevância considerando as diferenças sociais entre homens e mulheres sendo fruto da discriminação de gênero pela ausência de mecanismos legislativos ou de políticas públicas capazes de assegurar, de modo mais adequado, o ordenamento jurídico do Brasil ao cumprimento do direito de igualdade previsto na Constituição Brasileira de 1988.

1. Introdução

A investigação e o debate sobre a igualdade e a equidade de gênero nas políticas públicas dos países que adotam um modelo de Estado social e democrático de direito representam os resultados obtidos da ação positiva da Administração pública e seguem um ritmo próprio e variável de evolução em cada país².

O marco jurídico, político e social aprimoram em geral conquistas e retrocessos³ perseguidos e originados dos esforços dos movimentos sociais de mulheres no cenário político, e dentro do jogo de poder.

Na pós-modernidade esses alinhamentos são pontos de ruptura com um histórico de discriminação e contradição na interpretação do princípio da igualdade à luz do discurso de gênero. Assim, a construção de políticas favorecedoras das transformações dessas relações de gênero no contexto das relações laborais sustentam historicamente forças que muitas vezes respondem a um contradiscurso que visa minimizar os efeitos de experiências e modelos de Estado que debilitaram as possibilidades de igualdade de oportunidades entre homens e mulheres.

A recente interpretação de igualdade formal e material de direitos no contexto do constitucionalismo brasileiro sinaliza que a assimilação do debate público do discurso de gênero tampouco é tão antiga em muitos países. Quando se questiona se existem grandes distinções entre a estrutura de poder e de organização da vida cotidiana em países que optam por ações que visam melhorar a situação de gênero e resposta é inegavelmente positiva.

* Doutora em Direito pela Universidade de Salamanca, Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco, professora do curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão (Brasil) e Investigadora do Centro de Estudio de La Mujer (CEMUSA/USAL-Espanha)

¹ Existem inúmeras definições dadas por cada legislador, pela jurisprudência e inclusive diferentes autores que tratam o tema. Entre elas destacamos a defendida por SERRA CRISTÓBAL, R., La discriminación indirecta por razón de sexo. Discriminación versus diferenciación (especial referencia a La problemática de la mujer). Ridaura Martinez, M. J. Aznar Gómez, M.J. (coord.) Tirant lo Blanch alternativa. Valencia. 2004. Pp. 367-368

² Bustos adverte que a sociedade está todavia organizada de acordo com a norma masculina, assim que, garantir o reconhecimento de uma igualdade real e efetiva para a mulher não é tarefa fácil pois exige a eliminação de certas formas de discriminação e mais além, a concretização da não discriminação. In: GONZÁLEZ BUSTOS, M. Ángeles. Medidas Jurídico-administrativas para La protección de la mujer. Estudios multidisciplinarios de género. Revista Centro de ESTUDIO DE LA Mujer. N. 3. Aquilafuente. 99. Ediciones Universidad de Salamanca. 206.Pp. 183-196.

³ Para Martínez Quinteiro, mais que nunca as mulheres e homens no nosso século, especialmente nas sociedades democráticas, serem assaltados por discursos de gênero contrapostos que se superpõem e que competem recebendo em certas ocasiões mensais duais e contraditórias de por discursos que, as vezes são oportunos o provocadores, entretanto não necessariamente esse contradiscurso é monopolíticos nem imutáveis. Ver MARTÍNEZ QUINTEIRO, M. Ester. Discursos y contradiscursos. Las relaciones de Género em I cine. In: Mujeres en la Historia, el arte y el cine: Discursos de Género, Variantes de contenidos y soportes de la Palabra al audiovisual. Aquilafuente. Ediciones Universidad Salamanca. 2011. Pp. 14

Por um lado, tais políticas representam as responsabilidades e o compromisso do Estado em assegurar uma ruptura com os paradigmas históricos de exclusão e discriminação em direção à maior inclusão das mulheres no mercado de trabalho. Em outro sentido, a previsão normativa de garantias capazes de concretizar medidas visando uma maior equidade social também são formas de fortalecer as democracias atuais.

Neste sentido, uma nova geração de medidas tem sido originada da interpretação do legislador infraconstitucional ao programar o texto político das cartas constitucionais. Entretanto, nem sempre a previsão de igualdade, como uma ideia-motriz e fonte inaugural de um novo regime social encontra eco nas decisões e estratégias públicas visando contextualizar a igualdade de gênero também como princípio fundamental e garantia de um direito social essencial.

No bojo deste paradigma está a Administração pública brasileira que ao mesmo tempo conforma, dentro do seu regime jurídico, a possibilidade de inclusão de mulheres no mercado de trabalho provocado pelo concurso público, que apazigua as oportunidades de ascensão aos cargos públicos, mas que, entretanto, não propõem medidas mais efetivas no sentido de repartir de modo equilibrado competências no preenchimento de cargos de liderança e chefatura, dirigidos preferentemente por varões.

Portanto, novas oportunidades para as mulheres surgem a partir da Constituição Federal de 1988, com a exigência de concurso público para o desempenho de funções no executivo, no legislativo e no judiciário. A entrada em vigor do Estatuto dos servidores públicos federal (Lei nº 8.112/90) também augura a igualdade de gênero como conceito transversal e de fundo que encontram no ordenamento jurídico infraconstitucional sintonia com a matéria de igualdade de oportunidades e na democratização e acessibilidade ao maior número de postos de trabalho no Brasil.

O discurso de gênero foi amoldado ao modelo de Administração pública brasileiro de modo indireto, ademais, muito pouco avançou a legislação brasileira quanto à melhora das questões de igualdades de oportunidades fora do âmbito do exercício das funções públicas, o que nos leva a crer que na atualidade o concurso público é um ou, melhor dizendo, o único instrumento básico e operativo à disposição da sociedade brasileira em favor de um plano estratégico de igualdade de oportunidades entre homens e mulheres no desempenho e na formação profissional.

Assim sendo, inegavelmente é no âmago do serviço público do Brasil que a igualdade de gênero alcança os maiores níveis, fazendo com que as discriminações históricas sejam minimizadas notavelmente.

2. Breve discurso histórico

Como vimos essa dualidade material não é recente nem tampouco é amortizada por um conceito essencial de igualdade a nível constitucional. As situações de inferioridade são reflexos de um modo de exclusão na tomada de decisões no país, o que somente se resume às políticas de erradicação da violência contra mulheres⁴. A menor participação e o desequilíbrio histórico entre mulheres e homens nascem da ausência da atuação do Estado em primar pelo estabelecimento de medidas efetivas de proteção, sobretudo para assegurar meios de conciliação da vida pessoal, familiar e laboral.

Outras circunstâncias como a menor participação da mulher nas instituições públicas é também observada no exercício de mandatos eletivos, o que consolida, historicamente, um sistema excludente baseada na distinção social entre homens e mulheres. Neste contexto, as mulheres não chegam a desfrutar de nenhuma garantia legal de flexibilidade com a redução

⁴ Existe uma tendência a que as legislações centrem sua atenção em matéria de igualdade no problema de violência de gênero. Neste sentido, PALOMAR OLDEMA, A. El principio de igualdad y La interdicción de la discriminación por razón de sexo desde una perspectiva constitucional. In: El tratamiento de género en el ordenamiento español (una visión multidisciplinar de la mujer en los distintos ámbitos sociales). Palomar Olmeda (Coord.) Tirant lo Blanch. Valencia. Pp. 78-89

da jornada laboral, seja com o reduzido horário laboral ou o aumento de período de licença maternidade. Entretanto, o maior impacto discriminatório ainda está na iniciativa privada, quando os vencimentos das mulheres são inferiores a dos varões, mesmo desempenhando atividades no mesmo posto de trabalho.

A igualdade laboral e o discurso de gênero como sistemas integrados são traduzidos como um tema recente e pouco abordado em trabalhos e pesquisas científicas no Brasil. Por ele se propõe conciliar o compromisso das instituições com a democratização do acesso a melhores condições de trabalho para as mulheres.

Ao mesmo tempo, no Brasil, o tema está fortemente influenciado pela questão da violência de gênero, e, sobretudo, doméstica contra as mulheres e meninas. Em geral, respondem somente pelo conjunto de políticas públicas estimuladas pelo governo federal que visam prestar um auxílio e assistência à infância e à mulher gestante do que propriamente responder por questões como os direitos reprodutivos ou a exclusão social. A condição discriminatória de gênero envolvendo o mundo do trabalho não goza de nenhuma política pública efetiva.

Se a presença da mulher no mundo laboral sofreu uma sensível melhora nos últimos anos⁵ esse fato não se deu em razão de políticas públicas de inclusão, mas sim, pela evolução da taxa de atividade feminina ter acompanhado o crescimento das cifras relativas à criação de mais postos de trabalho. Entretanto, essa realidade não equivale a novas medidas de caráter salarial e de geração de novos postos de trabalho e de chefias às mulheres e sim um fenômeno recente de discriminação indireta, considerada pelos efeitos da ruptura da igualdade de trato, não resultando de mera disposição normativa, mas, sim, de efeitos concretos de melhorias de cifras econômicas, e do desenvolvimento social global do Brasil.

3. Necessidade e modo de proteção jurídica quanto à igualdade de gênero no modelo constitucional brasileiro.

Embora a Constituição pátria reclame a igualdade de gênero em todos os níveis⁶, os dados a levar em consideração quanto ao tema mercado laboral sinalizam que nos últimos anos apesar de que o setor de serviços seja o mais influenciado pelo crescimento do trabalho feminino, é no âmbito da Administração pública nos níveis federal, estadual e municipal, o maior percentual de servidoras públicas, tendo alcançado uma presença média de 44%, nos últimos cinco anos, segundo dados estatísticos pesquisados inicialmente pelo Ministério de Administração (MARE), dentro do Programa Nacional de Igualdade de Oportunidades na função pública.

Enquanto isso, as mulheres enfrentam grandes dificuldades para assumir cargos de chefia e de responsabilidade no setor público, na mesma proporção da ascensão às funções no desempenho de empregos na iniciativa privada. O que prevalece para o acesso aos cargos públicos é o concurso público, por exigência do art. 37, da Constituição Federal de 1988, entretanto a nomeação à progressão funcional é, em geral, por mérito, prevalecendo, portanto, a maior representatividade de homens como autoridades públicas.

No universo dos cargos em confiança a participação feminina é muito inferior ao número de ingressos por concurso. Nas mais altas funções públicas federais somente 18 mulheres, ou seja, 13,24% exerciam cargos de chefia, no ano de 1998, enquanto em 2011, eram cerca de

⁵ Segundo estatísticas do Instituto de Pesquisa Econômica aplicada (Ipea), na metade das famílias com filhos, as mulheres são as que dirigem os lares. Em 53% das famílias pobres elas são a cabeça de família, enquanto somente 23,7% das famílias com filhos são dirigidas por homens. Os dados do IPEA esclarecem que quando a mulher é a chefe de família, é maior a possibilidade de estar em condição de pobreza, inclusive porque a razão da pobreza feminina está associada à divisão não equilibrada da força de trabalho, inclusive porque elas ocupam os postos de mais baixa remuneração.

⁶ Gonçalves lembra que no texto institucional brasileiro, tornou-se muito difícil a adequação da estabilidade constitucional e mesmo sua supremacia no interior do ordenamento jurídico brasileiro, quando, historicamente a sociedade do Brasil desde o império foi extremamente preconceituosa sobretudo porque se ostentavam famílias patriarcais, trabalho escravo e altos índices de pobreza e analfabetismo. COSTA GONÇALVES, Cláudia Maria. Direitos Fundamentais Sociais. Releitura de uma Constituição Digirigente. Juruá Editora. Curitiba. 2006. Pg. 89.

20%, da totalidade dos cargos de chefia do executivo federal, acréscimo também proporcional ao aumento do número de cargos e de ministérios nos governos de Lula da Silva (2007) e de Dilma Rousseff (2010).

Em resumo, quanto maior é o poder de decisão, seja no âmbito público como privado, menor é a participação feminina, sobretudo das mulheres negras. Desse universo perto de 80% dos cargos de comissão mais inferiores são assumidos por mulheres brancas.

No ano de 2011, somente na Administração pública, 63,2% dos cargos eram ocupados por mulheres, enquanto que estão nas atividades vinculadas ao setor de serviços, comércio e de limpeza, um alto índice de mulheres. Elas ocupam 94,5% dos empregos registrados. Portanto, a contratação através de concurso sinaliza uma discriminação positiva, e favorece o acesso das mulheres ao mercado de trabalho, embora seja por mérito e não por força de políticas públicas de quotas.

Quanto ao rendimento médio, os dados oficiais demonstram que os salários das mulheres é, em geral, pelo menos 30% inferior ao dos varões. São cerca de R\$786,00 (setecentos e oitenta e seis reais) cobrados pelas mulheres trabalhadoras brasileiras, enquanto os homens alcançam R\$1.105,00⁷, ou seja, embora as mulheres, em geral tenham um maior tempo de escolarização, ocupam os mais inferiores postos de trabalho e cobram menos, quando comparados ao mesmo cargo ocupado pelos homens.

Si bem que na maioria das atividades econômicas as mulheres são menos remuneradas que os homens. É possível se afirmar que houve uma evolução nos rendimentos mensais dos brasileiros em geral nos últimos dez anos, mais homens e mulheres entraram no mercado laboral pela criação de mais postos de trabalho em virtude do desenvolvimento da economia do país. Assim, nos últimos 20 anos houve uma sensível diminuição das diferenças nos salários médios entre os dois gêneros.

4. A delimitação do discurso do direito de igualdade no Direito Administrativo brasileiro

Em general, a mulher brasileira ocupa a totalidade dos empregos nas tarefas domésticas, e cobra menos se trabalha na indústria, no comércio e no setor de serviços, sendo mais isonômicos os salários no âmbito da Administração pública.

Nos municípios do Brasil as mulheres somam apenas 9,2% da totalidade de Prefeitos, no entanto, elas exercem seus mandatos para suceder o poder de seus maridos, pais e grupos políticos aos quais representam.

Em 2009, das 5.565 das cidades brasileiras a menor parte tem em suas unidades administrativas a liderança de mulheres. Eram 512 prefeitas, em geral representantes das famílias que controlam por décadas a vida política em cada região.

Entre 2006 e 2010 as mulheres predominam no exercício dos cargos públicos efetivos, na defesa e na saúde pública e, segue aumento o número de mulheres contratadas em importantes áreas profissionais da atividade econômica. A participação feminina nesses mercados de trabalho incrementou-se em 15,7%, enquanto que o acesso dos varões registrou um aumento de 11,87%.

Em dezembro de 2010 o mercado laboral formal contava com a quantidade de 43,3 milhões de empregos, enquanto dessa totalidade, 25,3 milhões eram ocupados por homens, enquanto eram perto de 17 milhões de mulheres. Portanto, entre 2006 e 2010, a participação de mulheres se ampliou de 40,64% para 41,48% do total de postos de trabalhos.

Entretanto, não há no ordenamento jurídico brasileiro leis específicas que estipulem um tratamento diferenciado na criação de cargos para as mulheres, nem no setor público, nem no privado, capazes de assegurar uma maior equidade de gênero na proporcionalidade de vagas para homens e mulheres. É certo que o grande avanço da legislação brasileira ocorre na fixação de preceitos que asseguram a maior igualdade de homens e mulheres nas quotas

⁷ Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar (Pnad 2009, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE)

eleitorais dos partidos políticos, provocando assim uma maior participação feminina na disputa de cargos eletivos.

No Brasil, a Lei 9.504/97, de 30 de setembro de 1997 determinou que um percentual de 30% de cargos eletivos nas listas eleitorais no âmbito do legislativo deveria ser destinado ao sexo feminino. Nestes termos, a proposta de lei seria combater a hegemonia política masculina através da fixação de uma quota mínima para as mulheres.

Em 2009 foi aprovada pelo Congresso Nacional a Lei 12.034, que altera a lei dos Partidos Políticos, o Código Eleitoral de 1965 e a lei 9.504/97, para que os partidos estejam obrigados a destinar 5% do fundo partidário para criação e a manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres.

Ademais, deverão reservar pelo menos 10% do tempo da propaganda eleitoral para promover e difundir a participação política feminina. Si bem a lei 9.029/95 proíbe a adoção de qualquer prática discriminatória e limitativa para o acesso ao emprego seja por motivo de sexo, origem, raça, cor, estado civil, situação familiar ou idade.

Em síntese, tentamos destacar nesse artigo que os processos nos quais as novas políticas governamentais e legislativas do Brasil poderão ser responsáveis por gerar melhoras na situação das mulheres no mercado laboral, incluindo a igualdade de gênero como uma política pública afirmativa, e de inclusão, não apenas dentro de uma perspectiva de gênero como também fruto de uma série de medidas de cunho sociais frente aos direitos humanos.

Bibliografia

COSTA GONÇALVES, Cláudia Maria. Direitos Fundamentais Sociais. Releitura de uma Constituição Dirigente. Juruá Editora. Curitiba. 2006

GONZÁLEZ BUSTOS, M. Ángeles. Medidas Jurídico-administrativas para la protección de la mujer. Estudios multidisciplinares de género. Revista Centro Estudios de la Mujer. N. 3. Aquilafuente. 99. Ediciones Universidad de Salamanca. 2006. Salamanca.

MARTÍNEZ QUINTEIRO, M. Ester. Discursos y contradiscursos. Las relaciones de Género en I cine. In: Mujeres en la Historia, el arte y el cine: Discursos de Género, Variantes de contenidos y soportes de la Palabra al audiovisual. Aquilafuente. Ediciones Universidad Salamanca. 2011.

PALOMAR OLDEMA, A. El principio de igualdad y La interdicción de la discriminación por razón de sexo desde una perspectiva constitucional. In: El tratamiento de género en el ordenamiento español (una visión multidisciplinar de la mujer en los distintos ámbitos sociales). Palomar Olmeda (Coord.) Tirant lo Blanch. Valencia. 2005

PNAD, 2009, del Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_16/14_igualdade_de_genero.pdf

SERRA CRISTÓBAL, R., La discriminación indirecta por razón de sexo. Discriminación versus diferenciación (especial referencia a La problemática de la mujer). Ridaura Martines, M. J. Aznar Gómez, M.J. (coord.) Tirant lo Blanch alternativa. Valencia. 2004.

