

NOTA TÉCNICA 1
PERFIL E TRAJETÓRIA DAS
SECRETÁRIAS BRASILEIRAS

CENSO DAS **SECRETÁRIAS**

MAPEAMENTO COM PRIMEIRO ESCALÃO
DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS
(ESTADOS E CAPITAIS) - 2024



FICHA TÉCNICA

COMITÊ GESTOR

Instituto Aleias Cecília Zahran e Luana Dratovsky

Instituto Alzirás Marina Barros, Michelle Ferreti e Tauá L. Pires

Instituto Foz Esther Leblanc, Maiana Brandão e Victoria Sonnenberg

Travessia Políticas Públicas Taís R. Borges e Rafael Silveira

COORDENAÇÃO GERAL

Walquiria Tiburcio

EQUIPE DE PESQUISA

Agda Galletti

Beatriz Rodrigues Sanchez

Fernanda Barbosa

Karen Codazzi

Muriel Aronis

REDAÇÃO

Esther Leblanc

Luana Dratovsky

Marina Barros

Walquiria Tiburcio

ANÁLISE E TRATAMENTO DE DADOS

Agda Galletti

Karen Codazzi

REVISÃO TÉCNICA

Taís R. Borges

DESIGN

Projeto Daniela Knorr

Ilustrações Christian Monnerat

REVISÃO TEXTUAL

Gustavo Marcelino de Souza

Carlos Felipe Silva

ESTA NOTA TÉCNICA ESTÁ LICENCIADA SOB UMA LICENÇA CREATIVE COMMONS CC BY-SA 4.0 INTERNACIONAL

Essa licença permite que outros remixem, adaptem e criem obras derivadas da obra original, inclusive para fins comerciais, contanto que atribuam crédito aos autores e às autoras corretamente, e que utilizem a mesma licença.

Agradecimentos

Andréa Martini Pineda, Avenilson Trindade, Betânia Lemos, Clara Carolina de Sá, Claudinéli Moreira Ramos, Cleide Cruz, Cristian Pio, Cristina Nakamura, Danilo Bertazzi, Debora Farias, Diana Mendes, Ellen Acioli, Florentino Leônidas, Gabriel Locke, Gabriela Thomazinho, Georgina Tolosa Galvão, Ivonete Motta, Jéssika Moreira, Marcella Nery, Mariana Cropalato, Marianna Sampaio, Marlei Pozzebon, Matheus Nunes, Mayara Silva, Mayra Carolina Ataíde de Oliveira, Michelle Ferreti, Nicole Lins, Raquel Silva, Raquel Vasconcelos, Sueli Lima Nunes, Tainah Pereira, Taís de Sant'Anna Machado, Tâmara Andrade, Tauá Lourenço Pires, Vinícius Barqueiro, Vinícius Pacífico, Washignton Bonfim.

REALIZAÇÃO

ALEIAS
INSTITUTO



INSTITUTO
FOZ


Travessia

ORGANIZAÇÕES APOIADORAS

FUNDAÇÃO
Lemann



Open Society Foundations



SUMÁRIO

1. Introdução	5
2. Metodologia	7
3. Quem são as Secretárias mulheres?	11
3.1. Onde estão e quais pastas ocupam	11
3.2. Conhecendo as Secretárias brasileiras	15
3.3. Trajetória e carreira das Secretárias Brasileiras	16
4. Recomendações para atividades de incidência por mais mulheres nos cargos de liderança na gestão pública	24
5. Referências bibliográficas	26

1. INTRODUÇÃO

O tema da representação de mulheres no Poder Público tem mobilizado esforços de pesquisa nos tempos recentes, tanto aqueles com foco na política institucional eletiva – estes mais numerosos –, quanto aqueles nos cargos de liderança e/ou no primeiro escalão do Executivo. Quando analisamos as diferentes esferas de governo, vemos uma escassez de dados dos níveis estaduais e municipais, posto que a administração pública federal, ainda que com desafios, conta com maior transparência na disponibilização de dados do funcionalismo público, segundo apontado pelo estudo *Conhecendo as Lideranças Públicas*, de 2023¹. De toda forma, todas as pesquisas indicam a sub-representação feminina nas diferentes instâncias e cargos, refletindo as desigualdades históricas e estruturais que atravessam a realidade brasileira, penalizando as mulheres e, em especial, as mulheres negras.

Segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral, houve aumento residual no percentual de prefeitas e vereadoras eleitas entre os pleitos de 2020 e 2024. As prefeitas, que em 2020 foram 656, ou 12% do total, em 2024 totalizam 722, ou 13% apenas. No caso das vereadoras, em 2020 foram eleitas 9.371 candidatas, ou 16% do total e, em 2024, totalizam 18%, ou 10.649 mulheres. Quando analisamos a sub-representação das mulheres negras a lacuna é ainda maior e tem permanecido em níveis vexatórios. De acordo com a *Gênero e Número*², em 2020, das vereadoras eleitas, 6% eram negras e 9% eram brancas. Já em 2024, 7% são negras e 11% são brancas.

Diferentemente dos dados dos cargos eletivos, que contam com informações de gênero e raça das pessoas eleitas em plataformas vinculadas à Justiça Eleitoral, posições de primeiro escalão como Secretárias e Secretários de governo ainda demandam maiores investigações e mapeamentos ativos e constantes, dado a natureza rotativa desses provimentos.

A escolha por olhar para as Secretárias de governo de estados e capitais se justifica pela influência direta que esses cargos exercem na elaboração, condução e implementação de políticas públicas (CAMPOS ET AL, 2023). São um grupo de lideranças que dialogam entre o nível político dos cargos eletivos e o nível técnico e gerencial da burocracia de médio escalão. O processo de nomeação de pessoas para este cargo da alta burocracia se dá através de processos de patronagem, que envolve tanto uma análise sobre as habilidades profissionais quanto de habilidades e capacidade de articulação e construção de capital político (Lopez e Praça, 2015).

Uma grande lacuna nessa literatura é a análise de como o processo de nomeação é influenciado por questões de gênero e como esse marcador deve ser visto como um fator explicativo da baixa presença de mulheres nos cargos não eletivos. Mulheres e homens não experimentam o fenômeno da patronagem da mesma forma (Vidal Correa, 2016), por isso é importante focalizar estudos que se aprofundem no perfil, trajetória e experiência de mulheres em cargos de alto escalão.

¹ NOTA TÉCNICA: Conhecendo as lideranças públicas – desafios e oportunidades para ampliação da transparência de dados. Movimento Pessoas à Frente, 2023. Disponível [aqui](#). Consulta em: 13 de outubro de 2024.

² ROCHA, Diego Nunes de; SACAGAMI, Victoria; FERRARI, Marília. Mulheres negras são 7% dos vereadores eleitos no Brasil. *Gênero e Número*, 9 de outubro de 2024. Disponível [aqui](#). Consulta em: 14 de outubro de 2024.



Desta forma, o *Censo das Secretárias Brasileiras - Mapeamento com Primeiro Escalão dos Governos Subnacionais*, é a primeira pesquisa autodeclaratória com este público. O pioneirismo dos dados aqui disponibilizados tem como objetivo apoiar a compreensão sobre o perfil, trajetória e desafios que perpassam as realidades das mulheres que acessam estes espaços de tomada de decisão a fim de subsidiar a implementação de ações no setor público para a redução de barreiras e promoção de mulheres em cargos de liderança.

De acordo com o Censo das Prefeitas³, 70% das mulheres que foram eleitas no pleito de 2021 já estiveram em cargos de confiança, a maioria como Secretárias nas pastas de Educação, Saúde e Assistência, sugerindo a importância da ocupação desses cargos para seu acesso à política institucional. Esse dado aponta a relevância de estudos e pesquisas que aprofundem aspectos das trajetórias dessas mulheres que desempenham papel importante na formulação e na implementação de políticas públicas.

A pesquisa *Censo das Secretárias: mapeamento com primeiro escalão dos governos subnacionais* foi construída e coordenada por um Comitê Gestor composto pelas organizações Instituto Aleias, Instituto Alziras, Instituto Foz e Travessia Políticas Públicas. A governança constituída permitiu participação ativa das lideranças das organizações em todas as fases do estudo, conferindo adensamento metodológico, ético e político ao processo.

A fim de permitir maior aprofundamento dos temas abordados pela pesquisa, a divulgação dos dados foi fracionada em dois momentos. Este documento é a primeira de duas notas técnicas e aborda os dados relacionados ao mapeamento da composição de todas as secretarias estaduais e das capitais municipais, a fim de identificar a presença de mulheres em comparação à dos homens nessas instâncias, bem como as informações de perfil e trajetória profissional das respondentes da pesquisa. A segunda nota se concentrará nos dados de trabalho doméstico e violência política de gênero e raça das respondentes e será lançada em novembro de 2024, juntamente com o relatório final da pesquisa.

³ CENSO das Prefeitas, mandato 2021-2024. Instituto Alziras, 2024. Disponível [aqui](#). Consulta em: 16 de outubro de 2024.

2. METODOLOGIA

Para a presente pesquisa, adotamos uma metodologia com quatro principais etapas:



a. Mapeamento: para identificar quantas mulheres são Secretárias nos estados e capitais municipais via pesquisa de mesa;



b. Diagnóstico: para traçar o perfil, a trajetória e os desafios das mulheres Secretárias via aplicação de questionário *online*;



c. Exploração: para aprofundar os fatores propulsores e inibidores de acesso aos cargos de liderança, via entrevistas em profundidade;



Cocriação: para validar cada etapa da pesquisa, via oficinas participativas com organizações e pessoas especialistas no tema.

Na etapa de mapeamento (novembro/2023 a março/2024), buscamos dimensionar a presença de mulheres no primeiro escalão das 26 capitais e 27 governos estaduais.

O primeiro passo foi listar, com base nos diários e **sites** oficiais, todos os órgãos da administração direta dos governos estaduais e das capitais municipais. Nesse processo foram incluídas Secretarias, Procuradorias, Controladorias e Casas Militares — órgãos que na maioria dos territórios analisados constam como respondentes diretos do chefe do Executivo. Foram retirados da análise órgãos que na maioria dos territórios não constavam como respondentes diretos do chefe do Executivo, como Ouvidorias, Defensorias, Corpo Militar, Bombeiros e Guardas. Órgãos como Subprefeituras e unidades administrativas territoriais dos estados foram retirados considerando que são poucos entes que as possuem, o que impactaria no quantitativo comparativo com os demais territórios. Vice-Prefeituras e Vice-Governadorias também não foram consideradas, pois se tratam de cargos relacionados ao processo eleitoral, com a formação das chapas da candidatura para prefeitura ou governo estadual.

No total, foram mapeados 698 órgãos da administração direta dos governos estaduais e 536 órgãos das capitais municipais. (Tabela 1)

Em um segundo momento, foi preciso nomear as pessoas responsáveis pelos órgãos mapeados. Para isso, a primeira fonte de busca foram os Diários Oficiais de estados e capitais municipais. Quando os documentos oficiais não listavam os nomes das pessoas que compunham o secretariado, a busca foi direcionada para os *sites* oficiais dos governos.

Posteriormente, para identificar o gênero das pessoas mapeadas, inspiramo-nos no [Diversity Dashboard](#) e utilizamos o método da "heteroidentificação" para atribuição de sexo com base nos nomes das pessoas Secretárias. Vale enfatizar que sabemos da possibilidade de casos incertos ou até mesmo imprecisos ao utilizar esse método. Para os nomes que geravam dúvida, foi feita uma checagem na internet para verificação da identidade.

Tabela 1. Distribuição dos órgãos mapeados por agrupamento

AGRUPAMENTOS ⁴⁴	ESTADOS	CAPITAIS MUNICIPAIS
Infraestrutura	108	114
Econômica	126	81
Órgãos centrais	289	196
Social	175	145
TOTAL	698	536

Fonte: Censo das Secretárias Brasileiras – Mapeamento com o primeiro escalão dos governos subnacionais, 2024.

A partir da relação do nome de todas as mulheres ocupantes do cargo, foi iniciada a etapa de mobilização para identificar e registrar os contatos pessoais das Secretárias (celulares e/ou e-mails) ou institucionais dos órgãos. Na intenção de ampliar o alcance, foram ainda mapeados e identificados os contatos de assessoras(es) diretos das Secretárias, para os casos nos quais o mapeamento de contatos pessoais não foi possível. (Tabela 2)

Tabela 2. Distribuição das Secretárias estaduais e municipais por região e esfera

REGIÃO	ESTADUAL		MUNICIPAL		TOTAL GERAL	
	Mulheres	% de mulheres	Mulheres	% de mulheres	Mulheres	% de mulheres
Centro-Oeste	19	22%	14	26%	33	24%
Nordeste	90	37%	51	26%	141	32%
Norte	46	25%	38	29%	84	27%
Sudeste	21	20%	30	32%	51	26%
Sul	17	22%	15	26%	32	24%
Total Geral	193	28%	148	28%	341	28%

Nota: o número total de Secretárias considera todas as mulheres que estavam atuando no cargo no período de novembro de 2023 a março de 2024, independentemente de terem ingressado ou deixado o cargo durante esse período. Da mesma forma, o total de secretários foi contabilizado considerando as secretarias ocupadas por homens durante todo o período mencionado.

Fonte: Censo das Secretárias Brasileiras – Mapeamento com o primeiro escalão dos governos subnacionais, 2024.

⁴ Realizamos um agrupamento das pastas mapeadas com base na categorização feita por Pedro Cavalcante, Marizaura Camões e Márcia Knop (2015): **Infraestrutura**: agrupa as pastas de Cidades, Articulação Territorial, Ciência, Inovação e Tecnologia, Conservação, Zeladoria, Serviços Públicos, Habitação, Infraestrutura, Desenvolvimento Urbano, Obras Públicas, Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável, Mobilidade, Transporte e Recursos Hídricos. **Econômica**: agrupa as pastas de Agricultura, Agropecuária, Pesca, Mineração, Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio, Fazenda, Finanças, Trabalho, Emprego e Turismo. **Órgãos Centrais**: agrupa as pastas de Governo, Casa Civil, Projetos Estratégicos, Casa Militar, Segurança Institucional, Comunicação, Imprensa, Defesa Civil, Defesa do Cidadão, Cidadania, Gestão, Administração, Planejamento, Justiça, Jurídico, Órgãos de Controle (Procuradorias, Controladorias), Transparência e Controle, Relações Internacionais, Segurança Pública, Segurança Urbana. **Social**: agrupa as pastas de Assistência Social, Serviços Sociais, Desenvolvimento Social, Animais, Assuntos Fundiários, Desenvolvimento Rural, Cultura, Direitos Humanos, Mulheres, Pessoas Idosas, Juventude, Equidade Racial, Pessoa com Deficiência, Crianças e Adolescentes, Educação, Esporte, Lazer, Participação Popular e Saúde.

A etapa de diagnóstico centrou-se na aplicação de um questionário com as 341 Secretárias mapeadas. Destas, 230 responderam ao instrumento, resultando em uma taxa de resposta de 67%⁵. A análise comparativa entre a amostra de respondentes e o universo total de Secretárias permite considerar os resultados como representativos da população-alvo, embora seja necessário cautela na interpretação dos dados. É importante reconhecer que, apesar da robustez da amostra, podem existir vieses inerentes à metodologia de coleta e à disposição das respondentes em participar do estudo. A análise dos dados, realizada com auxílio do R e do Microsoft Excel, considerou a representatividade da amostra, apesar de possíveis vieses metodológicos. Empregou-se o teste qui-quadrado de independência (χ^2) para verificar associações entre variáveis categóricas, adotando um nível de significância de 5%. (McHugh, 2013).

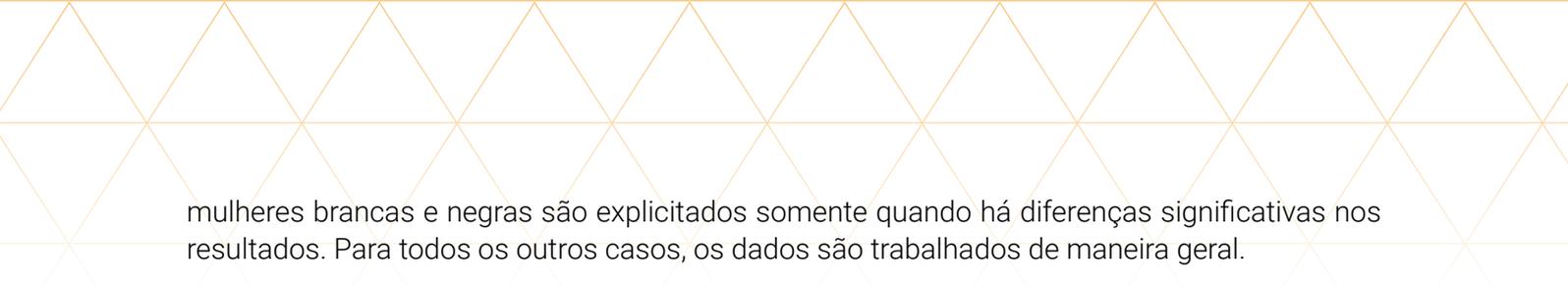
A análise realizada orientou-se pelas perguntas do questionário que incluíram três eixos principais. Cada eixo considerou um conjunto de aspectos, conforme detalhado abaixo:

- **Perfil sociodemográfico e trajetória das Secretárias:** as variáveis analisadas incluíram identidade de gênero, faixa etária, nível de escolaridade e região de atuação, além de informações sobre a trajetória das Secretárias, nível de escolaridade e experiência profissional e no setor público.
- **Secretárias no exercício do cargo:** identificação das prioridades de gestão das Secretárias e um breve mapeamento de políticas internas, adotadas pelas secretarias, com ênfase em ações voltadas para a promoção da igualdade de gênero. Além disso, exploramos as identidades mais influentes na vida das Secretárias, como gênero, raça, profissão e regionalidade. Essa análise buscou entender como elas estão abordando questões de gênero em suas práticas administrativas e como suas identidades moldam suas experiências e perspectivas.
- **Violência política de gênero e raça no setor público:** investigação da prevalência e dos tipos de violência que atingem Secretárias no exercício do cargo, bem como identificação de principais perpetradores de violência política de gênero contra mulheres no setor público. Por fim, foram ainda investigados aspectos relacionados ao conhecimento e existência de canais de denúncia da violência contra mulheres no exercício de cargos públicos.

Para os fins desta nota técnica, analisaremos os aspectos relacionados ao primeiro eixo, de perfil demográfico e trajetória das Secretárias.

Além de uma análise descritiva geral, foi realizada uma análise interseccionando a auto-declaração racial. Para fins analíticos, adotou-se as categorias raciais brancas e negras, esta última englobando tanto as pessoas pardas quanto as pretas, visando garantir coesão analítica. Vale destacar que as Secretárias autodeclaradas indígenas e amarelas não constam nos gráficos analíticos desta nota técnica, com o objetivo de preservar a confidencialidade de suas respostas, uma vez que existiria a possibilidade de identificação a partir do cruzamento com outros marcadores. Por fim, destaca-se que os resultados comparativos entre os grupos de

⁵ No contexto de pesquisas na área de políticas públicas, essa taxa pode ser considerada elevada e confiável, pois, normalmente, investigações nesse campo enfrentam desafios para alcançar altas taxas de resposta, como a complexidade dos temas abordados, a sensibilidade das informações solicitadas e a agenda de trabalho sobrecarregada dos respondentes, que em muitos casos ocupam cargos de alto escalão. Anseel, Lievens e Schollaert (2005) realizaram um estudo de metanálise das taxas de resposta em pesquisas organizacionais e constatou-se que a taxa média de resposta era de 52,7%. Tal estudo, bem como os de Baruch e Holtom (2008) e Dillman et al. (2014) indicam que taxas de resposta entre 50% e 70% são consideradas satisfatórias em pesquisas com profissionais e gestores públicos.



mulheres brancas e negras são explicitados somente quando há diferenças significativas nos resultados. Para todos os outros casos, os dados são trabalhados de maneira geral.

A etapa de exploração foi realizada após a análise dos dados coletados pelo questionário e consistiu na realização de entrevistas em profundidade com as Secretárias que apontaram interesse e disponibilidade para seguir na segunda etapa da pesquisa. Ao total, foram entrevistadas oito Secretárias. Destaca-se que um olhar aprofundado e em diálogo com a literatura do campo integrando os achados da fase de exploração qualitativa, será disponibilizado no relatório final de pesquisa.

A etapa de cocriação foi transversal às demais etapas. Ao longo da pesquisa, foram realizadas quatro oficinas participativas para compartilhamento de estratégia e dos dados coletados, qualificação dos achados e construção de possíveis desdobramentos. Nesses momentos estavam presentes o Comitê Gestor, a equipe de pesquisa e, em duas delas, organizações e pessoas especialistas no tema. Estiveram presentes representantes do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, do Ministério da Igualdade Racial, da Fundação Lemann, Elas no Poder, Escola de Administração Pública, Instituto Marielle Franco, Mulheres Negras Decidem e Movimento Pessoas à Frente.

3. QUEM SÃO AS SECRETÁRIAS MULHERES?

3.1. Onde estão e quais pastas ocupam

A primeira etapa de mapeamento revelou que, tanto nos governos estaduais quanto nas capitais, a proporção de mulheres ocupando os cargos de Secretárias aponta para um cenário de sub-representação. No entanto, é importante destacar que a presença de mulheres nesses espaços ainda é superior à observada em outras esferas de poder e tomada de decisão, como Prefeituras (15,5%), Câmaras Municipais (18%), Assembleias Legislativas (15%), Câmara dos Deputados (17%) e Senado Federal (13%).



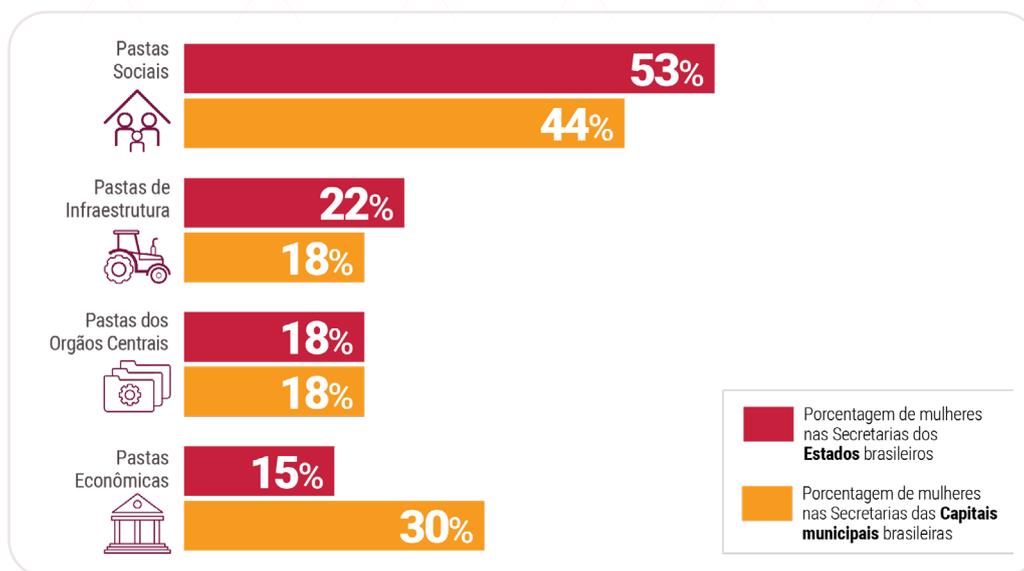
Para ilustrar essa estatística podemos simplificar afirmando que, em uma gestão com dez Secretárias, apenas três seriam lideradas por mulheres.

Ainda, o Censo das Secretárias evidenciou que, quando alçadas aos cargos de primeiro escalão nos estados, as mulheres ocupam predominantemente as pastas sociais (53%), seguidas das pastas de infraestrutura (22%), órgãos centrais (18%) e pastas econômicas (15%). Nas capitais, a maior presença das mulheres se repete nas pastas sociais (44%) e segue com as pastas econômicas (30%), de infraestrutura (18%) e órgãos centrais (18%) (Gráfico 1).

Apesar de as pastas sociais agruparem secretarias de grande visibilidade e orçamento, tais como Assistência Social, Saúde e Educação, o fato de serem espaços com maior presença de mulheres, quando comparadas aos demais agrupamentos, pode indicar um fenômeno nomeado de “segregação horizontal”, ou seja, quando 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 gênero e de habilidades e interesses socialmente reconhecidos como femininos, conforme aponta o estudo realizado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)⁶.

⁶ 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. Disponível [aqui](#). Consulta em: 21 de outubro de 2024.

Gráfico 1 - Proporção de mulheres por categoria de pastas ocupadas nos Estados e Capitais, Brasil, 2024



Fonte: Censo das Secretárias Brasileiras – Mapeamento com o primeiro escalão dos governos subnacionais, 2024.

Por outro lado, a menor presença proporcional de mulheres nas pastas de infraestrutura e nas pastas econômicas corroboram com sua sub-representação nas áreas de Ciência, Tecnologia, Engenharia e Matemática (STEM). Estudos e pesquisas têm apontado que, desde a idade escolar, as meninas são frequentemente desencorajadas a seguir interesses nestas áreas por diferentes motivos, tais como: pressão para que mulheres se adequem aos papéis tradicionais de gênero, favorecimento dos estudantes/homens nas disciplinas de exatas e também no mercado de trabalho para oportunidades em áreas correlatas (BOFFI e SILVA, 2021)⁷.

É amplamente discutido e reconhecido pela literatura que o fato de mulheres não estarem presentes de forma paritária em áreas como orçamento, governo e infraestrutura pode trazer graves consequências nas escolhas alocativas de recursos e até mesmo na formulação de políticas públicas. Estudos revelam que

a equidade e a diversidade em todos os níveis e setores da administração pública melhoram a função do governo, tornam os governos mais responsivos e responsáveis em relação aos interesses públicos diversos, aprimoram a qualidade dos serviços prestados e aumentam a confiança e a credibilidade nas organizações públicas (BOFFI, L. C., SILVA, L. C. O, 2021).⁸

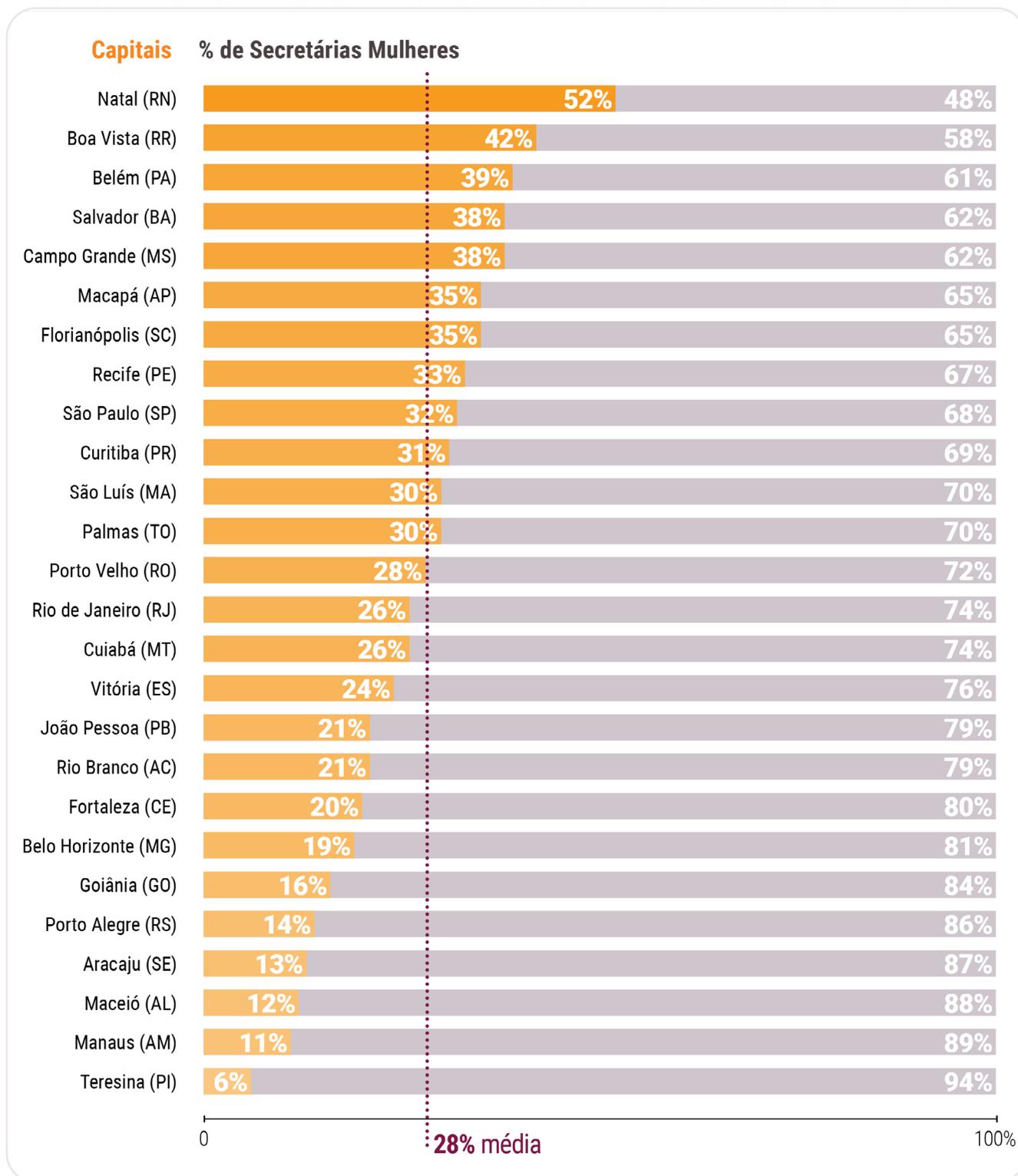
O Censo das Secretárias mapeou a presença das mulheres nas Secretarias dos diferentes governos subnacionais pesquisados e apenas 1 capital (Natal) e 3 estados (Alagoas, Pernambuco e Ceará) contam com paridade de gênero em suas estruturas de governo da administração direta.

20 estados e 16 capitais não atingem 30% de mulheres em seu Secretariado.

⁷ BOFFI, L. C., SILVA, L. C. O. Enfrentando as estatísticas: estratégias para permanência de mulheres em STEM. IN: **Gerais, Rev. Interinst.** Psicol. vol.14 no.spe Belo Horizonte, 2021.

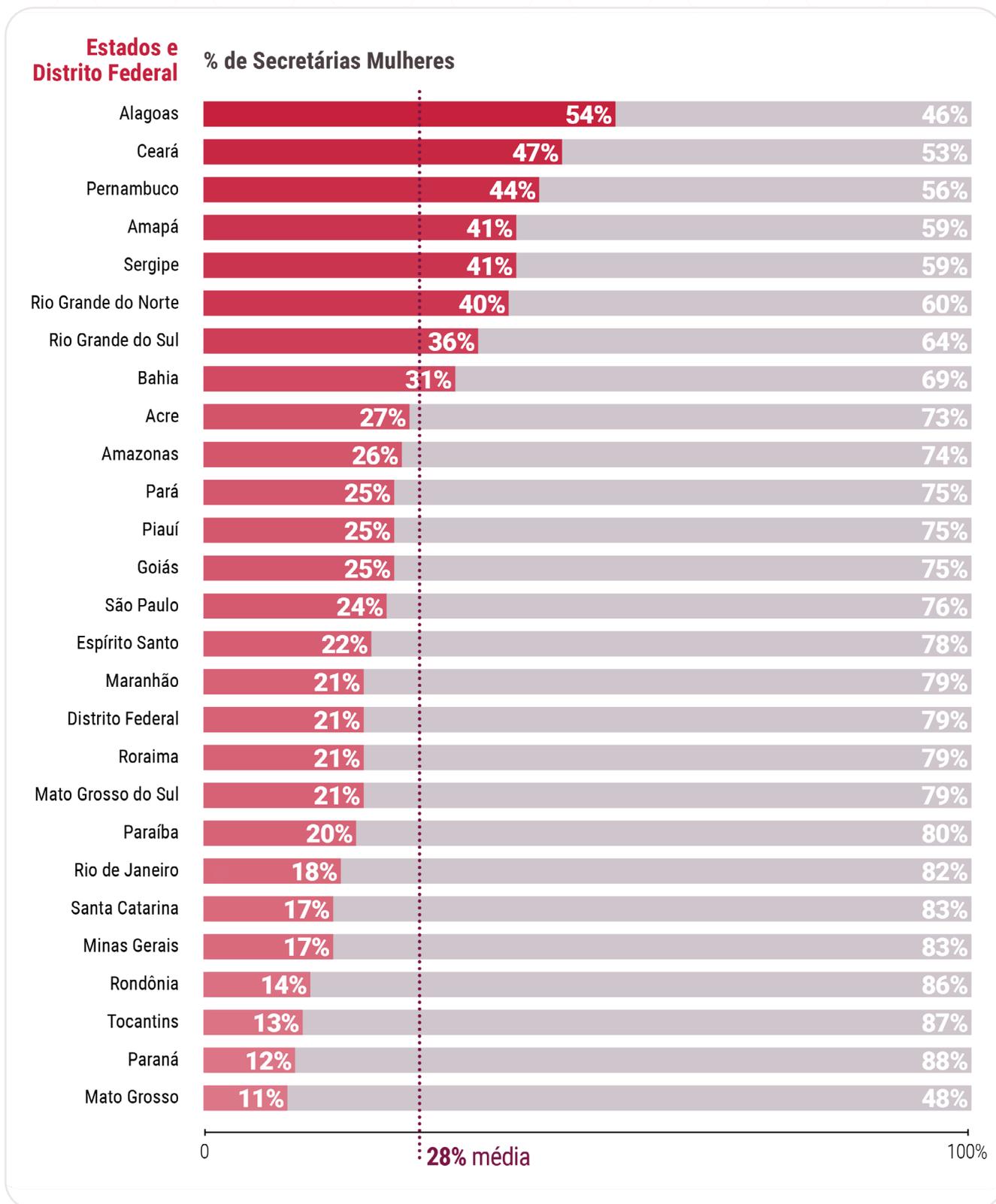
⁸ UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. Gender Equality in Public Administration. Universidade de Pittsburgh e PNUD. Disponível [aqui](#). Consulta em: 18 de outubro de 2024.

Gráfico 2 - Porcentagem de mulheres Secretárias nas capitais brasileiras, Brasil, 2024



Fonte: Censo das Secretárias Brasileiras – Mapeamento com o primeiro escalão dos governos subnacionais, 2024.

Gráfico 3 - Porcentagem de mulheres Secretárias nos Estados brasileiros, Brasil, 2024



Fonte: Censo das Secretárias Brasileiras – Mapeamento com o primeiro escalão dos governos subnacionais, 2024.

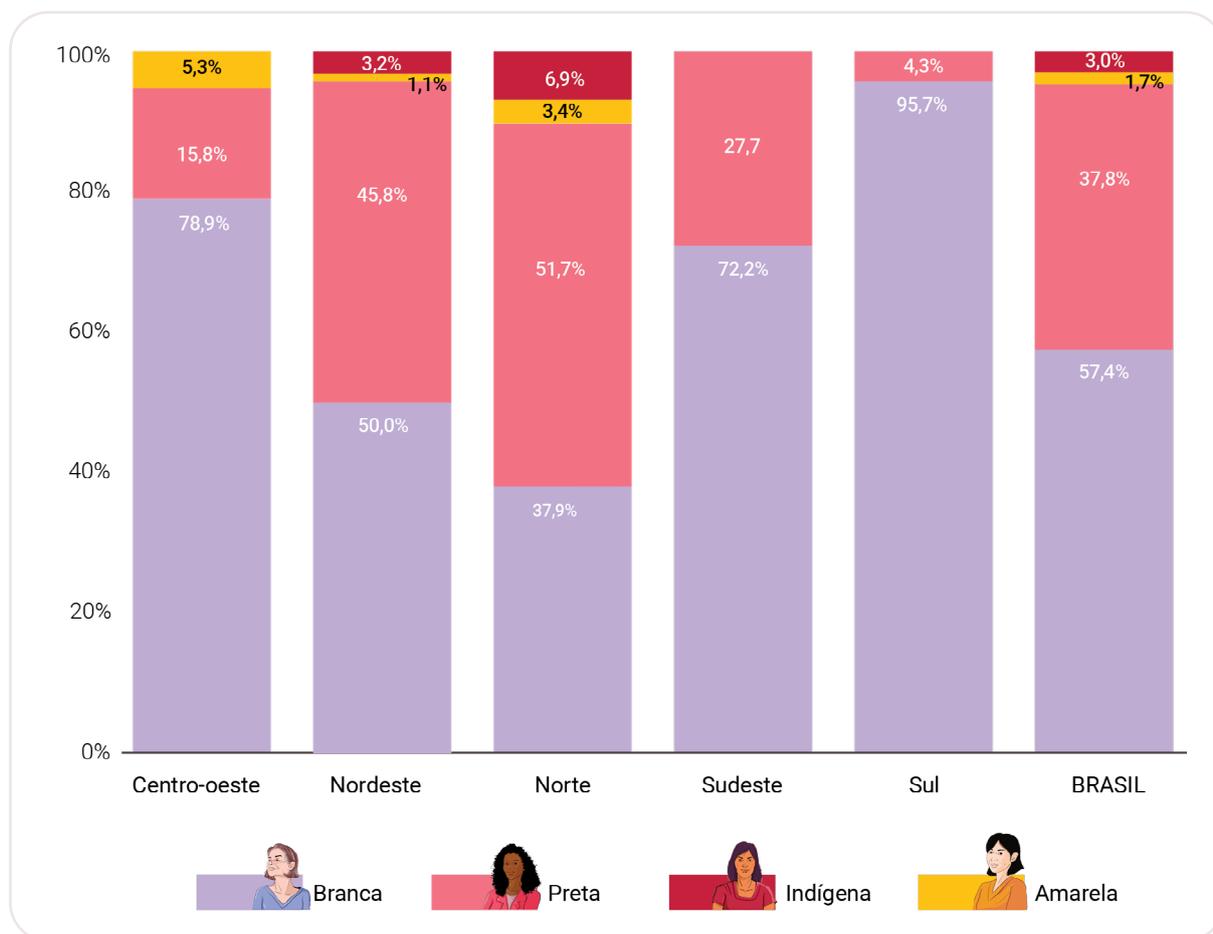
Identificar a ausência de mulheres no Secretariado traz a urgência em endereçar a questão na composição de gabinetes nas estruturas de governo, pois fica explícito que as mulheres não estão sendo nomeadas para ocupar espaços institucionais.

3.2. Conhecendo as Secretárias brasileiras

Ao incluir a autodeclaração racial das respondentes, o questionário do Censo das Secretárias possibilitou o levantamento inédito do perfil racial das mulheres que ocupam os primeiros escalões dos governos subnacionais. Uma primeira análise nacional demonstra que, enquanto as mulheres brancas correspondem a 57,4% do total das Secretárias, as mulheres pretas e pardas somam 37,8%, mulheres indígenas 3% e amarelas 2%.

Entretanto, observa-se diferenças regionais que destacam variações significativas. Norte e Nordeste contam com maior representação de Secretárias pardas, negras e indígenas. No Norte, 66,9% das Secretárias são negras, enquanto no Nordeste, elas somam 58,9%. Além disso, observa-se que apenas nessas duas regiões há presença de Secretárias indígenas, com 6,9% no Norte e 3,2% no Nordeste. Por outro lado, as regiões Sul e Centro Oeste têm a maior proporção de Secretárias brancas, sendo 95,7% no Sul e 78,9% no Centro Oeste.

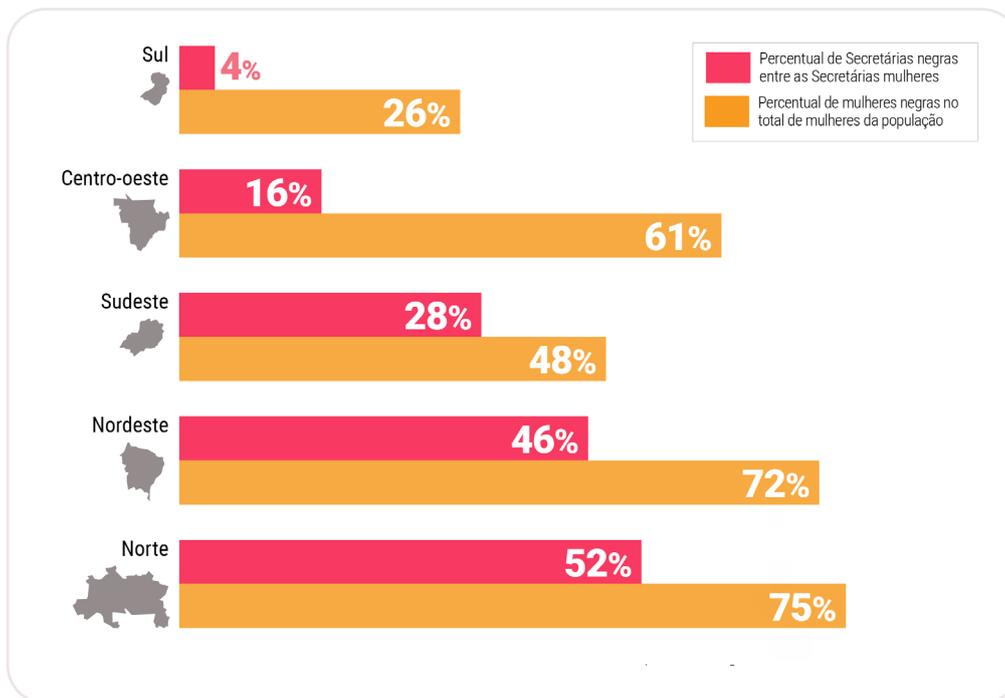
Gráfico 4 – Proporção de Secretárias por raça e região, Brasil, 2024



Fonte: Censo das Secretárias Brasileiras – Mapeamento com o primeiro escalão dos governos subnacionais, 2024.

Ao compararmos a representação racial das Secretárias com a representação racial da população de mulheres nas regiões, evidencia-se a sub-representação de mulheres negras em todas elas, em maior ou menor grau. Esse fato reforça a necessidade de políticas afirmativas que viabilizem avanços mais consistentes rumo a uma representação mais equilibrada dos grupos raciais nos primeiros escalões dos governos subnacionais.

Gráfico 5 – Representação das mulheres negras por região, Brasil, 2024



Fonte: Censo das Secretárias Brasileiras – Mapeamento com o primeiro escalão dos governos subnacionais, 2024.

Os dados apontam ainda expressiva sub-representação de Secretárias com deficiência.

Apenas três Secretárias, ou 1,3% do total, declararam ter alguma deficiência

O perfil médio das Secretárias brasileiras é de mulheres casadas (56%), católicas (52%), com idade entre 40 a 59 anos (65%), vivendo com até quatro pessoas no domicílio (77%), com renda familiar superior a R\$ 20,000 (88%), heterossexuais (95%) e mães (63%).

3.3. Trajetória e carreira das Secretárias Brasileiras

1. As Secretárias são profissionais altamente qualificadas, com trajetória profissional consolidada e consistente experiência no setor público

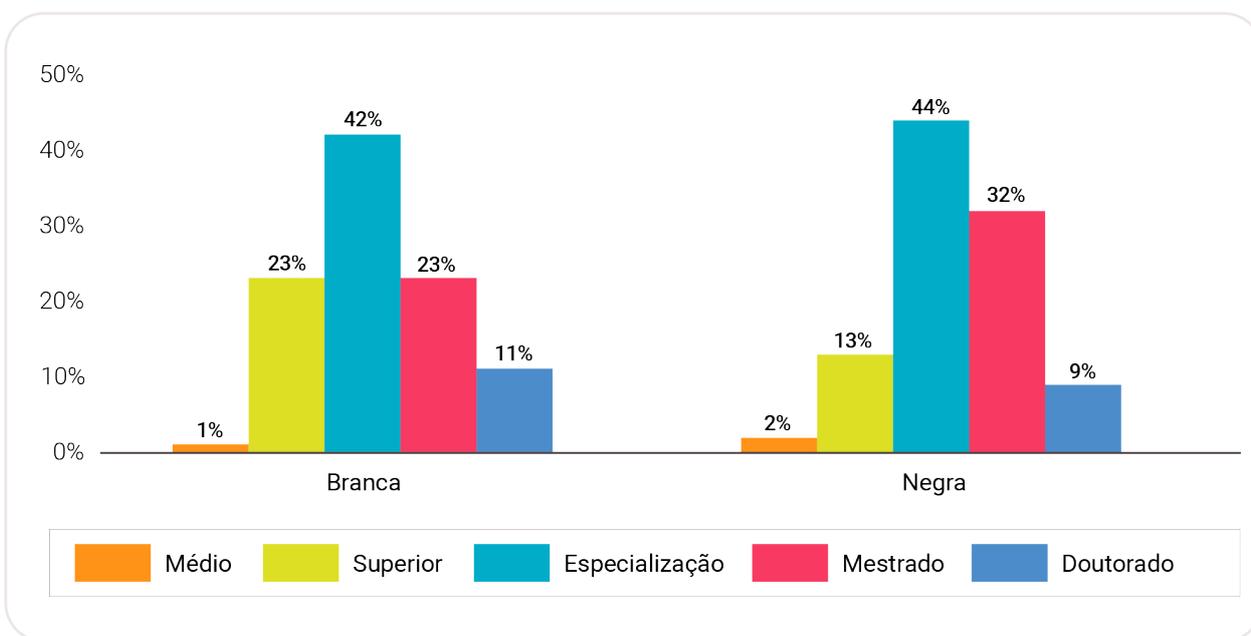
Este Censo revelou que 43% das Secretárias possuem especialização, 26% concluíram o mestrado e 10% finalizaram o doutorado.

Considerando os grupos raciais, vale destacar que as Secretárias negras são proporcionalmente mais qualificadas, já que 44% possuem especialização e 32% possuem mestrado enquanto entre as Secretárias brancas, 42% possuem especialização e 23% possuem mestrado.

Em relação ao doutorado, 11% das Secretárias brancas possuem esse grau e 9% das Secretárias negras são doutoras. Observamos, portanto, elevados níveis de qualificação acadêmica entre as Secretárias, com uma ênfase particular na alta escolaridade das Secretárias negras.

É relevante observar que enquanto 24% das Secretárias brancas alcançaram esse cargo “apenas” com o diploma superior, esse mesmo feito só foi possível para 15% das Secretárias Negras, o que revela de forma inequívoca as barreiras institucionais impostas às mulheres negras no acesso aos espaços de poder e tomada de decisão.

Gráfico 6 – Proporção de Secretárias por nível de escolaridade e raça, Brasil, 2024



Fonte: Censo das Secretárias Brasileiras - Mapeamento com o primeiro escalão dos governos subnacionais, 2024.

Ampliando o olhar para a qualificação das Secretárias, quando consideramos os dados relacionados à vida profissional, observamos que as mulheres têm uma trajetória profissional robusta, contando com muitos anos de vida laboral, sendo que a maior parte delas (66%) têm 21 anos ou mais de experiência profissional.

Tabela 3 – Secretárias por anos de experiência profissional, Brasil, 2024

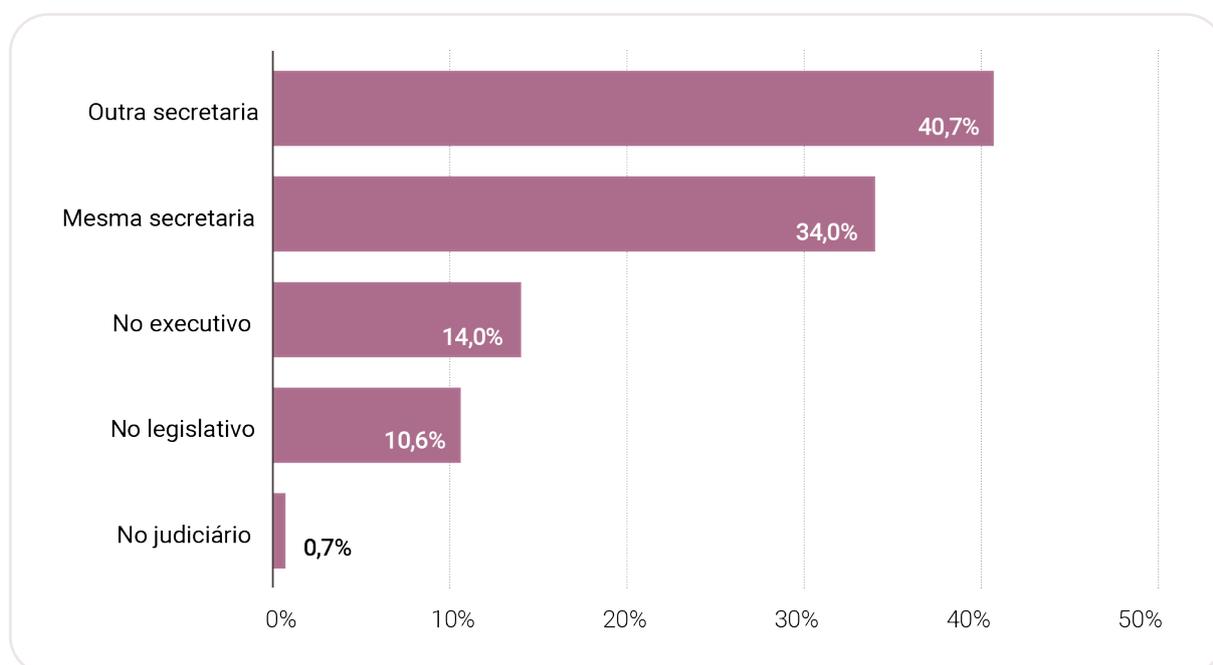
ANOS	N	%
De 3 a 10 anos	12	5%
De 11 a 20 anos	66	29%
De 21 a 30 anos	79	34%
De 31 a 40 anos	56	24%
Mais de 40 anos	17	7%
TOTAL	230	100%

Fonte: Censo das Secretárias Brasileiras - Mapeamento com o primeiro escalão dos governos subnacionais, 2024.

Destaca-se, ainda, que as mulheres que alcançaram o cargo de Secretária possuem longa trajetória de atuação no setor público. Para 61% das Secretárias, este setor foi onde passaram a maior parte de suas carreiras e 67% já estavam trabalhando nele antes de serem alçadas ao cargo.

Ao investigar os espaços institucionais percorridos por essas mulheres até o momento em que se tornaram Secretárias, o Censo identificou que suas trajetórias estão predominantemente ligadas ao executivo, sendo 40,7% delas oriundas de outra secretaria e 34% da mesma secretaria, indicando uma ascensão na carreira. A menor proporção de mulheres Secretárias com experiências prévias em funções executivas (fora de secretarias) e legislativas sugere que a experiência administrativa direta parece ser relevante para a ascensão ao cargo de Secretária.

Gráfico 7 – Secretárias que trabalhavam no setor público por local de atuação, Brasil, 2024



Fonte: Censo das Secretárias Brasileiras – Mapeamento com o primeiro escalão dos governos subnacionais, 2024.

A maior parte das mulheres que se tornaram Secretárias eram servidoras efetivas (58%) ou servidoras comissionadas não efetivas (32%). Apenas 9% tinham cargos “políticos”⁹ antes de assumirem suas funções, e uma pequena fração (1%) possuía cargos de natureza especial.

Por fim, quando analisamos a trajetória das mulheres nos cargos de liderança no setor público, observamos que, a despeito de seu alto preparo e qualificação acadêmica, metade das mulheres respondentes da *survey* (50%) estão ocupando esse cargo pela primeira vez, ou seja, 1 em cada 2 Secretárias ascenderam ao cargo recentemente, o que pode sugerir um fenômeno mais recente de entrada de mulheres nestas posições, mesmo para aquelas que são super qualificadas e com larga experiência no setor.

⁹ A classificação em cargos políticos foi realizada pelas próprias Secretárias e incluiu: deputada federal, deputada estadual, prefeita municipal, vereadora, assessora parlamentar, vice-governadora e presidente de fundação cultural.

Da mesma forma, apesar de serem a maioria (61%) na base da pirâmide do serviço público (segundo análise realizada pela República.org¹⁰, a partir dos dados da PNADc (2022)¹¹, elas enfrentam obstáculos estruturais para alcançar posições de maior poder e decisão, pois estão presentes nos espaços das secretarias e não são indicadas ou convidadas a assumir os postos mais altos da hierarquia. Essa disparidade revela que as mulheres têm que superar não apenas os desafios típicos de qualquer carreira, mas também uma série de barreiras de gênero que limitam seu acesso a cargos de alto escalão, confirmando a existência de um teto de vidro que ainda precisa ser rompido.

2 - As Secretárias negras participam mais e reconhecem maior influência das experiências de ativismo e participação social na ascensão de suas carreiras no setor público

Ao responderem sobre a importância dada aos espaços de ativismo, articulação política e participação social em suas trajetórias, as Secretárias negras valorizam mais suas experiências em movimentos feministas e/ou de mulheres (23%) e outros movimentos sociais (17,2%) em comparação com suas colegas brancas (9,8% e 10,6%, respectivamente). As Secretárias brancas, por outro lado, têm maior proporção de participação em entidades profissionais (18,9%) e entidades religiosas (15,2%) do que as negras (14,9% e 12,6%, respectivamente). Além disso, 25% das Secretárias brancas relataram não ter participado desses grupos e movimentos, em contraste com 16,1% das Secretárias negras que declararam não fazer parte. Esses dados sugerem que as Secretárias negras, ao enfrentarem maiores barreiras estruturais para acessar os cargos de liderança no serviço público, apresentam e valorizam em maior frequência suas experiências prévias em espaços de articulação política, o que parece contribuir para que elas superem obstáculos e acessem esses espaços, seja pela visibilização e valorização de seu trabalho prévio, seja pela posição estratégica de diálogo e articulação que a trajetória nesses espaços proporciona a elas.

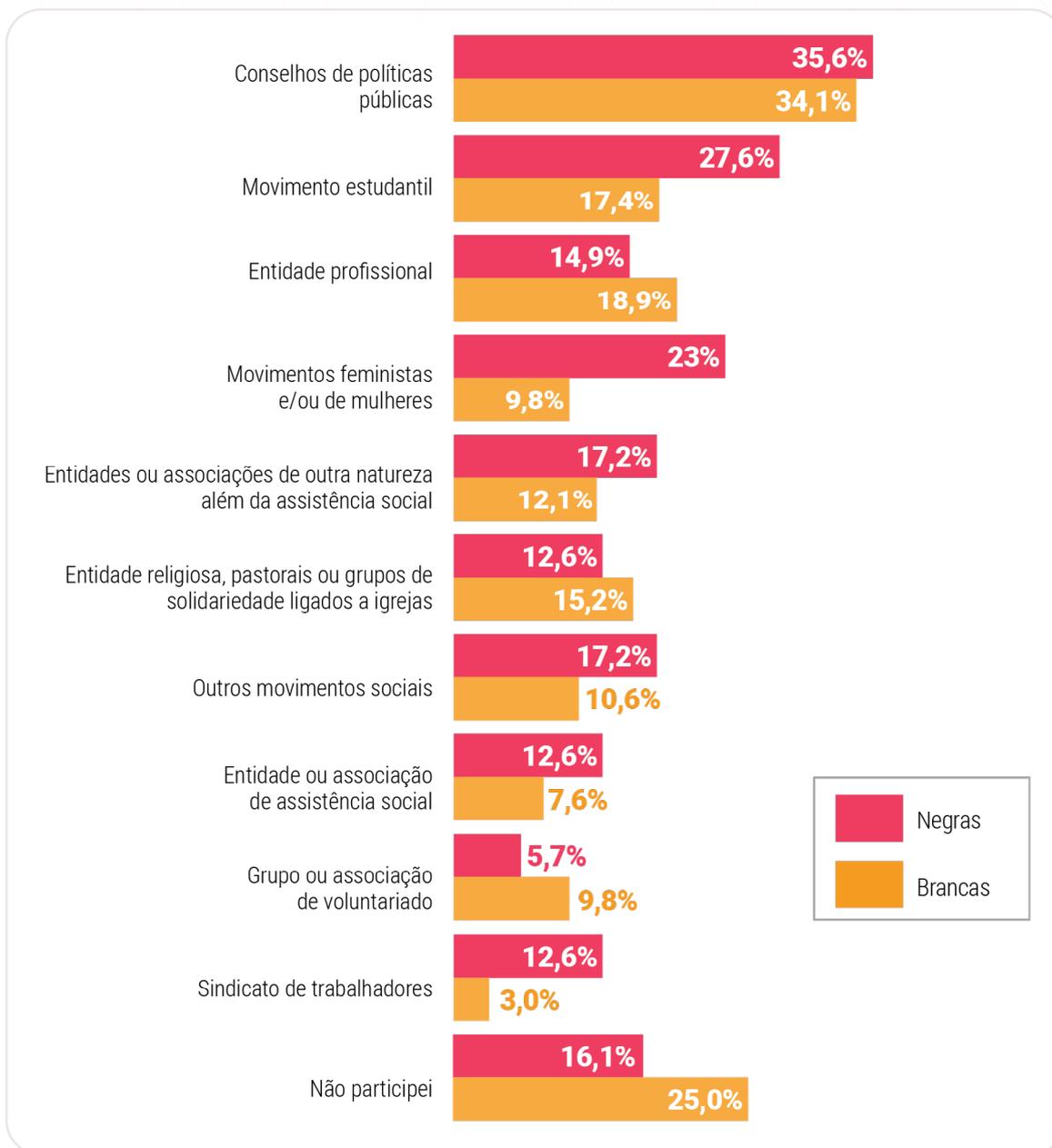
Secretárias negras enfrentam barreiras estruturais para acessar cargos de liderança no serviço público, o que exige delas maior esforço na construção de redes e articulação política para que sejam visibilizadas como potenciais candidatas aos mais altos cargos da hierarquia.

Dentre todas as instituições elencadas, os conselhos de políticas públicas são apontados como a organização de maior impacto para a posição de Secretária. Movimentos estudantis, feministas e outros movimentos sociais também desempenharam um papel significativo, o que mostra a importância do engajamento em causas sociais e de gênero atribuída à formação dessas profissionais.

¹⁰ Burocracia representativa e as desigualdades salariais de mulheres no Brasil e no mundo: o teto de vidro no funcionalismo público. República.org. Disponível [aqui](#). Consultado em 18 de outubro de 2024.

¹¹ Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2022).

Gráfico 8 – Proporção de Secretárias que responderam que a instituição analisada foi importante para sua trajetória na carreira de secretária segundo raça, Brasil, 2024



Fonte: Censo das Secretárias Brasileiras – Mapeamento com o primeiro escalão dos governos subnacionais, 2024.

3. A qualificação técnica é reconhecida como um fator determinante para suas indicações ao cargo

Nesta seção buscamos explorar um pouco a dinâmica que conduziu a Secretária ao cargo.

O processo de nomeação para cargos não eletivos é aprofundado em campos teóricos como o da politização da burocracia (Peters, 2013) e patronagem (Lopez e Praça, 2015). A patronagem, que nada mais é do que um método de recrutamento de pessoas para ocupar cargos não-eletivos do governo (Grindle, 2012), podem ocorrer a partir de uma necessidade por

conhecimento técnico especializado (Teodoro and Pitcher, 2017), como ferramenta de gestão de coalizões e grupos de interesse (Bersch, Praça and Taylor, 2017; Garcia Lopes, 2015), controle sobre a formulação e implementação de políticas públicas e a recompensa de apoiadores por serviços políticos (Kopecky et al, 2016).

Motivações e critérios distintos podem guiar o processo de decisão de nomeações desde a natureza da confiança entre indivíduos, que pode ter caráter partidário ou não, até o tipo de habilidade que é reconhecida, podendo ser profissional ou política (Panizza, Peters e Larraburu, 2019). A filiação partidária (filiado a um partido ou não filiado a um partido) e vínculo com serviço público (servidor de carreira ou sem vínculo com o serviço público) também são elementos essenciais para a análise (Lopez e Praça, 2015).

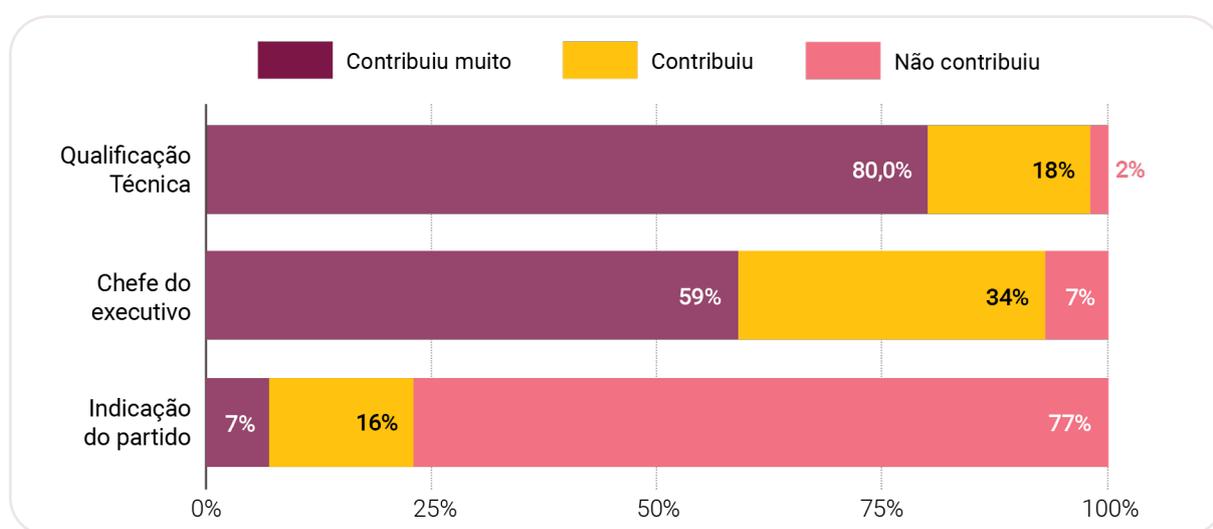
A qualificação técnica é sem dúvida um fator que marca profundamente a ascensão das Secretárias: 80% avaliam que sua qualificação técnica contribuiu muito para sua indicação e 18% avaliam que esse fator contribuiu em alguma medida.

Em segundo lugar, as Secretárias têm a percepção de que o chefe do executivo contribuiu para sua indicação, sendo que 59% avaliam que contribuíram muito e 34% avaliam que contribuíram em alguma medida.

Por fim, quando perguntadas sobre a contribuição dos partidos políticos para sua indicação para o cargo, apenas 7% das Secretárias têm a percepção de que essas instâncias contribuíram muito para sua indicação e 16% avaliam que contribuíram em alguma medida.

Esses dados nos mostram que, na percepção das Secretárias, o fator técnico e de habilidades profissionais possui um peso muito relevante para suas indicações, contudo, o trânsito e articulação na política institucional também são fatores relevantes. Por mais que, nessa percepção, a indicação partidária não seja um fator relevante para o processo de nomeação, a indicação do chefe de executivo o é, o que indica a importância da construção de capital político para essas mulheres na disputa dos espaços de poder.

Gráfico 9 - Proporção de Secretárias por percepção de contribuição de diferentes fatores para assumirem o cargo, Brasil, 2024



Fonte: Censo das Secretárias Brasileiras – Mapeamento com o primeiro escalão dos governos subnacionais, 2024.

O Censo revelou que 46% das Secretárias possuem algum vínculo partidário, sendo que 1 em cada 5 já foi dirigente partidária, o que indica essa sobreposição de experiências nos espaços partidários e na gestão pública para cerca da metade das entrevistadas.

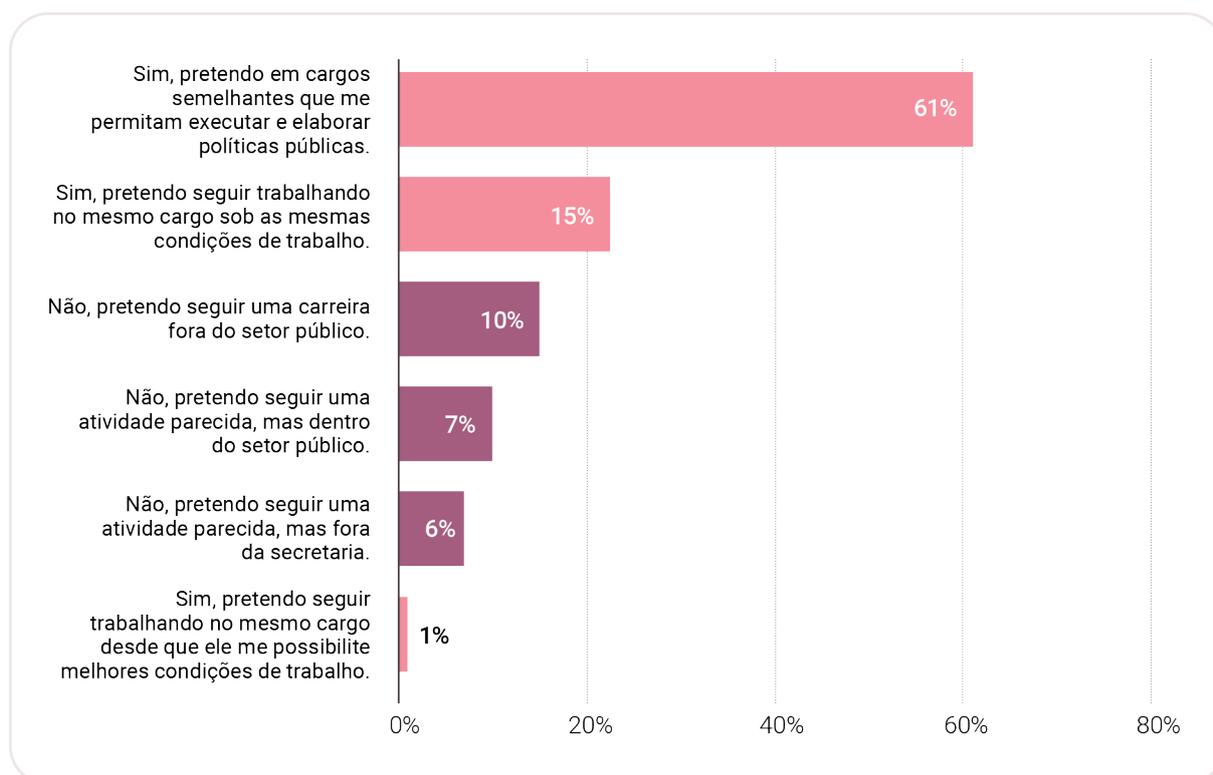
4. 77% das Secretárias demonstram pretensão em seguir trabalhando no setor público e produzindo políticas públicas.

O cargo de Secretária de Estado - mesmo em nível subnacional - é considerado um cargo de alta visibilidade - por estar próximo ao topo da hierarquia do setor público - e de grande responsabilidade pública, por gerir orçamentos públicos e a implementação e entrega de políticas públicas.

Se até o momento a pesquisa olhou para o perfil e a trajetória das Secretárias, nesta última seção da nota técnica buscaremos traçar as perspectivas futuras dessas mulheres que alcançaram esse patamar da carreira no setor público.

Quando perguntadas sobre a pretensão em seguir trabalhando no setor público, 77% das Secretárias responderam afirmativamente que pretendem seguir trabalhando no setor público e produzindo políticas públicas.

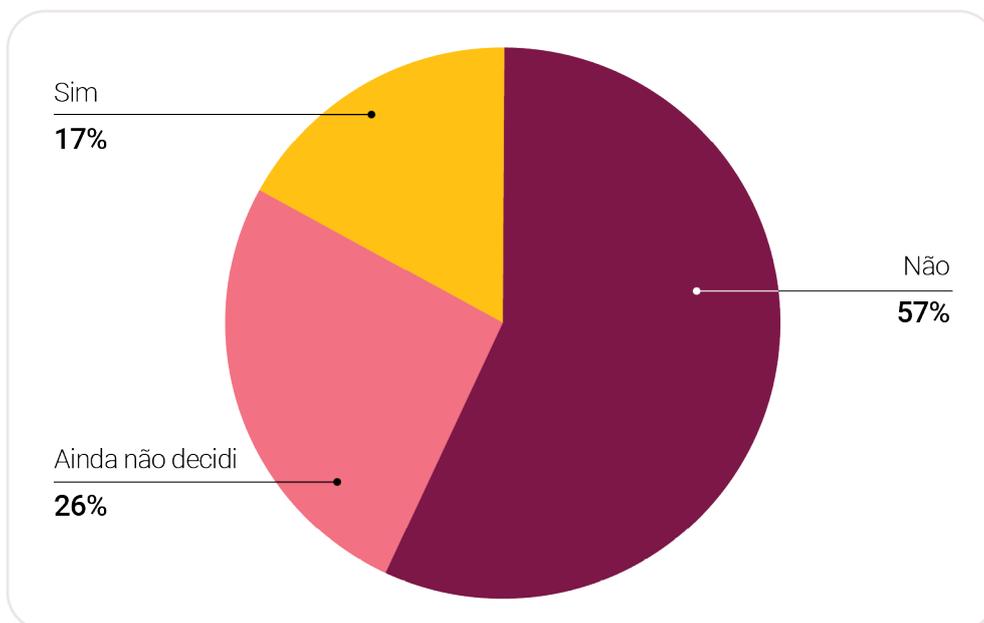
Gráfico 10 - Proporção de Secretárias por pretensão de seguir trabalhando no setor público, Brasil, 2024



Fonte: Censo das Secretárias Brasileiras – Mapeamento com o primeiro escalão dos governos subnacionais, 2024

Em relação à pretensão em se candidatar para um cargo eletivo no futuro, apenas 17% das Secretárias responderam afirmativamente, 26% declararam ainda não ter decidido e 57% disseram não ter essa pretensão.

Gráfico 11 - Proporção de Secretárias por pretensão de se candidatar a um cargo eletivo no futuro, Brasil, 2024



Fonte: Censo das Secretárias Brasileiras – Mapeamento com o primeiro escalão dos governos subnacionais, 2024.

O que podemos afirmar, por ora, é que o espaço do cargo de Secretária impõe uma dinâmica complexa entre a pretensão das mulheres em ocupar cargos eletivos e a disputa intrapartidária para ocupação desses espaços. Sabe-se que, historicamente, os partidos políticos¹² alijam as mulheres dos espaços de maior visibilidade, poder e tomada de decisão, perpetrando diversos tipos de violências como forma de afastá-las dessas disputas.

¹² No Brasil, a concessão de anistia aos partidos para evitar o investimento obrigatório em candidaturas de mulheres e pessoas negras tem se tornado comum. A PEC 18/2022 isentou os partidos de penalizações por não cumprirem os percentuais de financiamento para candidaturas femininas. Já a PEC 9/2023 retirou multas por descumprimento das cotas de gênero e raça e estabeleceu um limite de 30% do Fundo Eleitoral e do Fundo Partidário para candidaturas de pessoas pretas e pardas, reduzindo o valor previamente definido pelo TSE.

4. RECOMENDAÇÕES PARA ATIVIDADES DE INCIDÊNCIA POR MAIS MULHERES NOS CARGOS DE LIDERANÇA NA GESTÃO PÚBLICA

• Incidir na criação de leis e campanhas para a paridade de gênero em secretariados.

SOCIEDADE CIVIL

ACADEMIA

A criação de uma lei de paridade de gênero em secretariados representa um passo crucial para garantir a representatividade e equidade entre homens e mulheres nos cargos de liderança na administração pública. A experiência do México, por exemplo, com a promulgação da #ParidadEnTodo em 2019, demonstra que a constitucionalização e a criação de marcos legais para a paridade em todos os níveis de poder – Legislativo, Executivo e Judiciário – foram determinantes para ampliar a presença feminina em posições de decisão.

No Brasil, além da incorporação do princípio da paridade de gênero à Constituição, é necessário articular a sociedade civil, a academia e o governo para criar e promover legislações que garantam a igualdade de direitos e oportunidades, incluindo a criação de cotas específicas para cargos de confiança e nomeações políticas. Da mesma forma, a realização de Campanhas pela paridade de gênero em gabinetes de Prefeituras e Governos Estaduais é uma iniciativa que desperta a atenção para essa composição das equipes dos chefes do executivo criando constrangimentos para equipes predominantemente masculinas.

Em resumo, incidir em propostas que sirvam como base para garantir uma participação mais inclusiva e representativa de mulheres e outros grupos historicamente sub-representados nos altos postos do serviço público.

• Aprofundar as pesquisas sobre a relação das Secretárias com os partidos políticos.

SOCIEDADE CIVIL

ACADEMIA

Os partidos estão apoiando o acesso, a permanência e a ascensão dessas mulheres? É crucial que a sociedade civil, junto à academia, investigue o papel que os partidos políticos desempenham no desenvolvimento e na promoção de candidaturas femininas e no relacionamento construído com as mulheres filiadas, identificando as iniciativas concretas de formação, mentoria e suporte político. Isso pode evidenciar se os partidos estão realmente comprometidos com a inclusão e o avanço das mulheres, ou se ainda operam com dinâmicas que limitam o protagonismo feminino na política, especialmente em posições de poder e decisão.

• **Mapear estruturas de governo (áreas de Recursos Humanos, Ouvidorias) e seu papel no acompanhamento das mulheres em cargos de primeiro escalão.**

SOCIEDADE CIVIL

Mapear as estruturas de governo, como áreas de recursos humanos nas secretarias e ouvidorias, é um passo fundamental para garantir que mulheres em cargos de primeiro escalão recebam o suporte necessário para sua permanência e ascensão nesses espaços de poder. A ausência de acompanhamento institucional pode dificultar o enfrentamento de desafios como assédio, discriminação de gênero e a sobrecarga de responsabilidades. É necessário compreender se as estruturas de governo estão promovendo políticas de equidade de gênero, se as ouvidorias estão preparadas para lidar com queixas relacionadas a questões de gênero, e se há iniciativas focadas no desenvolvimento contínuo de lideranças femininas.

• **Criar e fortalecer redes de mulheres Secretárias para que partilhem seus desafios e boas práticas na gestão.**

SOCIEDADE CIVIL

GOVERNO

Criar e fortalecer redes de mulheres Secretárias para que compartilhem desafios e boas práticas na gestão pública é uma estratégia poderosa para construir uma nova cultura de trabalho no setor público onde as regras, práticas e etiquetas também sejam revisadas na perspectiva feminina. Os espaços de poder foram historicamente construídos por e para homens, e as redes de mulheres são ótimas estratégias para que essa disputa seja feita de forma mais eficiente.

• **Criar e apoiar iniciativas que acompanhem as mulheres Secretárias em suas trajetórias.**

GOVERNO

SOCIEDADE CIVIL

Iniciativas de acompanhamento das mulheres Secretárias em suas trajetórias no governo - tais como pesquisas permanentes como o Censo das Secretárias, entrevistas de carreira, grupos focais - são essenciais para garantir não apenas seu acesso, mas também sua permanência e ascensão em cargos de liderança.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFIAS

ANSEEL, F., LIEVENS, F., & SCHOLLAERT, E. Response rates in organizational science research: A meta-analysis of 190 studies published in 1995–2004. In: **Journal of Business and Psychology**. 20(3), pp-359-375, 2005.

BARUCH, Y., & HOLTOM, B. C. **Survey response rate levels and trends in organizational research**. Human relations, 61(8), 1139-1160, 2008.

BAUTISTA, Sandra Naranjo. et al. **Mulheres líderes no setor público da América Latina e do Caribe: lacunas e oportunidades**. Disponível [aqui](#). Acesso em: 21 out. 2024.

BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. M. **State capacity, bureaucratic politicization, and corruption in the Brazilian state**. Governance, v. 30, n. 1, p. 105-124, 2017.

BOFFI, L. C., SILVA, L. C. O. Enfrentando as estatísticas: estratégias para permanência de mulheres em STEM. IN: **Gerais: Revista Interinstitucional de Psicologia**. vol.14 no.spe Belo Horizonte: dez, 2021.

Burocracia representativa e as desigualdades salariais de mulheres no Brasil e no mundo: o teto de vidro no funcionalismo público. República.org. Disponível [aqui](#). Acesso em: 18 out. 2024.

CAMPOS, L.A.; RIBEIRO, J., NUNES, M. **Desigualdades de Raça e Gênero no Secretariado Estadual**. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Grupo de Estudos Multidisciplinares de Ação Afirmativa, 2023

CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M.; KNOP, M. Burocracia de médio escalão nos setores governamentais: semelhanças e diferenças. In: CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (Org.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP, 2015.

DILLMAN, D. A., SMYTH, J. D., & CHRISTIAN, L. M. **Internet, phone, mail, and mixed-mode surveys: The tailored design method** (4th ed.). John Wiley & Sons, 2014.

GRINDLE, M. S., **Jobs for the boys: Patronage and the state in comparative perspective**. Harvard University Press, 2012.

LOPEZ, F.G.; PRAÇA, S., Cargos de confiança e políticas públicas no Executivo federal. In: PIRES, R., LOTTA, G. OLIVEIRA (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: ENAP, 2018.

McHUGH, Maria L. **The Chi-square test of independence**. Biochem Med (Zagreb). 23: 143-149, 2013.

PANIZZA, F.; PETERS, B. G.; RAMOS L., Conrado R. **Roles, trust and skills: A typology of patronage appointments.** Public administration, v. 97, n. 1, p. 147-161, 2019.

PETERS, B. G. **O que é Governança?** Revista do TCU, n. 127, p. 28-33, 2013.

POGUNTKE, T. et al. **Party rules, party resources and the politics of parliamentary democracies:** How parties organize in the 21st century. Party politics, v. 22, n. 6, p. 661-678, 2016.

TEODORO, Manuel P.; PITCHER, M. Anne. **Contingent technocracy: Bureaucratic independence in developing countries.** Journal of Public Policy, v. 37, n. 4, p. 401-429, 2017.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Gender Equality in Public Administration.** Universidade de Pittsburgh e PNUD. Disponível [aqui](#). Acesso em: 18 out. 2024.

VIDAL CORREA, F. **Gender stereotypes and patronage practices in women's careers:** A study of the Mexican executive branch. Cogent Social Sciences, v. 2, n. 1, p. 1266202, 2016.

NOTA TÉCNICA 1
PERFIL E TRAJETÓRIA DAS
SECRETÁRIAS BRASILEIRAS

