CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PARECER N° DA COMISSÃO DE SAÚDE, PROMOÇÃO SOCIAL, TRABALHO E MULHER SOBRE O PROJETO DE LEI N° 19/2021.

O presente projeto, de autoria dos nobres Vereadores Aurélio Nomura e Toninho Vespoli, dispõe sobre a igualdade de gênero na composição dos quadros de direção e chefia na Administração Pública no Município de São Paulo.

A Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa emitiu parecer de **legalidade.**

A Comissão de Administração Pública foi **favorável ao projeto de lei.**

Trata-se de projeto de lei que dispõe sobre a igualdade de gênero na composição das Diretorias e Conselhos Administrativos das Autarquias, Fundações e Empresas Municipais, Conselhos Municipais, cargos de confiança das Secretarias Municipais, e demais órgãos municipais e empresas controladas pelo Município, compreendendo toda a Administração Pública Municipal.

De acordo com a propositura, na composição desses cargos deverá ser assegurada pela Administração Pública a igualdade de gênero, com a participação de ambos os gêneros, de modo que se obtenha uma composição no percentual de 50% para cada gênero nos seus quadros diretivos, bem como nos conselhos municipais.

Os autores da proposta justificam que "*embora seja a maioria da população, as mulheres não ocupam na administração pública o seu lugar de direito. Apesar de pontuais progressos, nosso Município está muito distante da paridade entre homens e mulheres, que continuam sub-representadas nos cargos públicos. A presença das mulheres nos cargos de direção e chefia é baixa. O esforço em favor da paridade entre os gêneros nos quadros municipais deve ser perseguido. O povo da nossa cidade só tem a ganhar com essa mudança de paradigma".*

Sob impacto da democratização e da luta de movimentos feministas e de movimentos de mulheres, desde os anos 80, tem ocorrido, no Brasil, um processo gradual de incorporação da problemática das desigualdades de gênero pela agenda governamental. Com a crescente importância dos governos municipais, a partir da Constituição de 88, a redução das desigualdades de gênero passou também a fazer parte da agenda dos governos locais. O eixo de uma ação governamental orientada pela perspectiva de gênero consiste na redução das desigualdades de gênero, isto é, das desigualdades entre homens e mulheres. Falar em reduzir desigualdades de gênero não significa negar a diversidade. Trata-se de reconhecer a diversidade e a diferença – entre homens e mulheres – mas atribuindo a ambos "igual valor", reconhecendo, portanto, que suas necessidades "específicas" e nem sempre "iguais" devem ser igualmente contempladas pela sociedade e pelo Estado (FARAH, 2004).

O desenvolvimento do conceito de gênero está intimamente conectado à história do movimento feminista, embora a Carta das Nações Unidas, de 1945, e a Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948, tenham sido os primeiros documentos de proteção internacional dos direitos humanos e afirmam "sua fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor da pessoa humana, e na igualdade de direitos do homem e da mulher". No entanto, apesar de apresentarem, explicitamente, a ideia de que homens e mulheres devem ter tratamento igualitário na sociedade, estas mulheres estavam, de certa forma, englobadas nos direitos do "Homem" — este tido como o representante legítimo da espécie humana.

Como retratado por Louro (1997), no final do século XIX em países capitalistas ocidentais, surgiam as manifestações de mulheres que reivindicavam por seus direitos, com ênfase

Matéria RELCOM 1452/2025. Documento assinado digitalmente por LUANA DOS SANTOS ALVES SILVA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=653867.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

especial para o sufrágio. Paralelamente, no que diz respeito aos movimentos socialistas, as mulheres davam luz para as interseções das opressões de gênero e classe. A partir de 1960, na Europa Ocidental e nos Estados Unidos da América, os movimentos feministas passaram a reivindicar por um vasto conjunto de mudanças sociais (PINTO, 2010 apud FARAH, 2018). Ainda no âmbito internacional, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) destaca a necessidade de proteção ao trabalho da mulher, tendo editado inúmeras convenções sobre diversos assuntos, como a disposição sobre a igualdade de remuneração, combate à discriminação no emprego ou ocupação e a igualdade de oportunidade e tratamento para os trabalhadores. Foi nesse contexto de efervescência política e intelectual que o conceito de gênero foi construído e, a partir de então, foi se reconstruindo por meio das transformações dos movimentos feministas e sociais como um todo. Dado esse contexto de intensas manifestações e discussões teóricas sociais sobre a diferença sexual, o desenvolvimento do conceito de gênero ampliou as possibilidades analíticas em relação à categoria "mulheres", não tendo como principais focos os estudos associados à preocupação política de como o gênero é compreendido em todas as sociedades ou como se dão as relações de poder, mas principalmente mantendo o foco na situação das mulheres. Logo, com o passar do tempo, os estudos sobre gênero deixaram de se limitar às questões relacionadas à dominação masculina e passaram a abranger as questões das desigualdades de forma geral (ANDRADE, 2020).

Até o início do século passado, as brasileiras não podiam trabalhar sem a devida autorização dos maridos ou dos pais. Hoje, muito se avançou no caminho para a igualdade entre os sexos, em função da permanente luta feminina em busca de espaço e reconhecimento profissional, que vem assegurando direitos e garantindo novas oportunidades. Foram as mulheres que primeiro questionaram o sistema de desenvolvimento baseado no patriarcalismo, cuja prática resulta no domínio e marginalização feminina. Foi esse questionamento que começou a modificar essa hierarquia que subjugava as mulheres e as mantinham em situações muitas vezes humilhantes. Essa luta começou a render frutos mais eficazes a partir de 1917, quando as brasileiras ganharam o direito de ingressar no serviço público. Já em 1919, a Conferência do Conselho Feminino da Organização Internacional do Trabalho-OIT, aprovou a equiparação salarial para o trabalho igual, com a participação no evento, das brasileiras Bertha Lutz e Olga de Paiva Meira. Em 1920, as mulheres se integraram ao movimento sindical, outro marco importante na conquista de direitos profissionais. Em 1933, Carlota Pereira Queiroz tornou-se a primeira deputada brasileira. No ano seguinte, a Assembleia Constituinte garantiu o princípio da igualdade entre os sexos, a regulamentação do trabalho feminino, a equiparação salarial e deu à mulher o direito ao voto. Desde então, as brasileiras vêm conquistando seu espaço no mercado de trabalho por competência e merecimento, e sua luta ajuda a reformular conceitos e interpretações, auxiliando de forma efetiva na promoção da igualdade de oportunidades e tratamento no ambiente de trabalho. De acordo com o IBGE, nas últimas três décadas, as mulheres dobraram sua participação profissional e já representam cerca de quarenta por cento da população economicamente ativa do país. Porém, a diferença salarial para funções semelhantes continua. Ainda assim, muitas vezes as profissionais têm que enfrentar não só fortes dificuldades impostas pelo mercado de trabalho, marcado por uma cultura machista, mas também várias formas de discriminação, exploração e desvalorização de seu trabalho. Isso, além de outras restrições e dificuldades enfrentadas em razão do sexo, como por exemplo, a exigência de exames de gravidez no momento da contratação, assédio sexual, discriminação na oferta de emprego em relação às mulheres casadas e outras mais (KURZAWA, 2021).

Matéria RELCOM 1452/2025. Documento assinado digitalmente por LUANA DOS SANTOS ALVES SILVA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=653867.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Esta disparidade de representação de gênero é ainda mais preocupante quando tratamos do setor público. Segundo a teoria da burocracia representativa o setor público deve refletir a composição da população em termos de gênero, raça, etnia, classe social, entre outros aspectos, a fim de melhorar a eficácia e a legitimidade dos serviços públicos. Mosher (1982) distingue dois tipos de representação: representação passiva que se refere ao grau em que os membros da burocracia refletem a sociedade como um todo; e a representação ativa que pressupõe que os burocratas ajam de forma consciente ou inconscientemente, pelos interesses daqueles que compartilham sua origem de gênero, demográfica, ética, social. Portanto, a representação ativa ajuda os resultados das políticas públicas a refletir os interesses de todos os grupos representados na sociedade, incluindo as minorias simbólicas. Em geral, a teoria da burocracia representativa sustenta que a representação passiva tende a levar à representação ativa. Entretanto, ainda existe pouca atenção para pesquisas e mecanismos que visem melhorar o sistema de recrutamento dos cargos públicos para alcançar uma burocracia representativa, embora uma ampla gama de evidências empíricas apoie os efeitos positivos de uma força de trabalho pública representativa. Especificamente quando tratamos da equidade de gênero no setor público, é indispensável compreender os vieses de gênero nos processos avaliativos, que acabam por não atrair mulheres para posições públicas ou banir sua entrada e ascensão na carreira, por meio de vieses discriminatórios. Podemos compreender por vieses atalhos cognitivos que, traduzidos em prejulgamentos, podem levar a práticas discriminatórias, todas as pessoas possuem vieses sejam eles conscientes ou inconscientes (ANDRADE, 2020).

Todas essas legislações e políticas públicas em prol da justiça e igualdade, resultados dos movimentos feministas, também apoiados por homens e organismos internacionais, vêm sendo mobilizadas tendo por base conjunturas muito diversas, sejam elas econômicas, culturais ou sociais. No entanto, na maior parte dos países, sejam eles desenvolvidos ou não, a equidade entre homens e mulheres ainda não é uma realidade concreta, o que apresenta uma alarmante e urgente face da condição feminina em pleno século XXI (BANDEIRA, 2004).

Dado o que foi exposto até aqui e retomando o progresso realizado por outros autores e autoras sobre o tema é urgente a necessidade de implementação de outras ações para eliminação de vieses que prejudicam as mulheres nos processos seletivos, bem como o alcance perene da igualdade de gênero no setor público brasileiro.

“Ações afirmativas devem ser concebidas como um conjunto de políticas públicas ou privadas que têm por finalidade promover a igualdade de oportunidades para grupos que sofreram injustiças históricas e para corrigir os efeitos atuais dessa discriminação praticada no passado, como é o caso da população negra, das mulheres e dos povos indígenas”. (RIBEIRO, 2014).

O debate sobre a desigualdade de gênero no cenário político brasileiro marcou a década de 2010. Apesar do tema ser muito frequente, a igualdade ainda parece uma realidade distante no começo dos anos 2020. Segundo o Fórum Econômico Mundial, se esta questão seguir sendo tratada da maneira que é atualmente, seriam precisos 257 anos para atingirmos a igualdade (REGO, 2021).

No âmbito federal, a consultoria McKinsey apontou, no ano de 2018, que apesar de o número de servidores públicos ser distribuído de maneira mais ou menos equilibrada entre os gêneros, o mesmo não pode ser dito sobre os cargos de chefia. Os números, neste caso específico, são bastante explícitos:

Matéria RELCOM 1452/2025. Documento assinado digitalmente por LUANA DOS SANTOS ALVES SILVA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=653867.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

- Apenas 8% das posições de direção das empresas públicas federais são ocupadas por mulheres;

- Apenas 5% das posições de presidência das empresas públicas federais são ocupadas por mulheres;

- Apenas 20% dos cargos de gestão e direção do Governo Federal são ocupados por mulheres.

O Radar IBEGESP recomenda que, como primeiro passo de um projeto que deve ser constante, todos os gestores públicos realizem um diagnóstico de perfil em seus locais de trabalho.

Por fim, é preciso entender que mapear o perfil e a distribuição dos gêneros no ambiente de trabalho é apenas o primeiro passo para avaliar a situação de igualdade em um local. Afinal, ser maioria ou metade de um grupo, não garante que, necessariamente, mulheres recebam um tratamento igualitário**.** Vê-se, deste modo, que fomentar a igualdade de gênero – tanto na Administração Pública quanto na sociedade – requer uma análise constante que leve em conta tanto aspectos locais quanto macrossociais (REGO, 2021).

A histórica exclusão das mulheres das esferas de poder e tomada de decisão foi abordada em diversos tratados e conferências internacionais e fundamenta as lutas pela garantia de direitos políticos, como os direitos de votar e de se eleger. Contudo, a existência formal desses direitos não assegura às mulheres participação equitativa nos espaços de poder, que permanecem com escassa presença feminina na política formal, ainda que haja ampla participação na política não institucional (RESENDE, 2015).

De acordo com Resende (2015), diante desse quadro, a noção de transversalidade, um dos princípios da Declaração da Plataforma de Ação de Beijing de 1995, demanda que a perspectiva de gênero seja disseminada em todas as áreas de políticas públicas, de forma a garantir a efetiva superação das desigualdades entre homens e mulheres. Esse documento, importante marco no que se refere a justiça de gênero, define como objetivo estratégico a adoção de “medidas para garantir às mulheres igualdade de acesso às estruturas de poder e ao processo de decisão e sua participação em ambos” (PEQUIM, 2016). Dentre as ações a serem desenvolvidas para alcançar este objetivo, destacam-se a adoção de medidas para promover uma “massa crítica” de mulheres dirigentes nos setores público e privado, e o desenvolvimento de ações de formação que estimulem e habilitem as mulheres a ocuparem tais espaços.

A ausência das mulheres nos espaços de poder e tomada de decisão tem sido analisada na literatura sobre o tema a partir dos conceitos de divisão sexual do trabalho (a exemplo de Abreu e Meirelles, 2012 e Firmino, Silva e Viana, 2015) e teto de vidro (como fazem Melo, Nastari e Massula, 2005 e Vaz, 2013). Segundo Kergoat (2009), a divisão sexual do trabalho tem por características a destinação prioritária dos homens à esfera produtiva e das mulheres à esfera reprodutiva e, simultaneamente, a apreensão pelos homens das funções de forte valor social agregado (políticas, religiosas, militares etc.). Esta forma de divisão social do trabalho tem dois princípios organizadores: o princípio de separação (existem trabalhos de homens e trabalhos de mulheres) e o princípio de hierarquização (um trabalho de homem “vale” mais do que um trabalho de mulher).

A investigação desenvolvida aponta para um quadro há muito denunciado na produção sobre o tema, qual seja: a escassa presença de mulheres nos espaços de poder e tomada de decisão. Esse quadro se torna ainda mais grave devido à sua estabilidade: durante o interstício de vinte anos que se seguiram à realização da Conferência de Beijing, houve

Matéria RELCOM 1452/2025. Documento assinado digitalmente por LUANA DOS SANTOS ALVES SILVA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=653867.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

poucas alterações e muitas delas assumiram caráter contingencial. Isso indica que é necessária a adoção de ações deliberadas para a superação do diagnóstico aqui apresentado, se se pretende a superação da desigualdade de gênero manifestada no acesso às posições de poder e decisão descrita de forma compreensiva neste capítulo. Os dados apontaram para a existência de divisão sexual do trabalho, que constrange o acesso das mulheres às esferas de poder e decisão, indicando que essas ainda se constituem como domínio masculino. Nesse sentido, as mulheres que conseguem atingir tais posições terminam por se concentrar em atividades que se aproximam dos papéis femininos tradicionalmente definidos, associados à área social e à dimensão do cuidado. O fenômeno se materializa, por exemplo, nos setores de atividade em que são exercidas as funções de chefia e nas comissões legislativas usualmente presididas por mulheres, mas se torna ainda mais evidente a partir da constatação da ausência de mulheres nas "áreas masculinas", como aquelas relacionadas à economia e à infraestrutura. Além disso, verificou-se a existência do "teto de vidro" que impede que as mulheres alcancem as posições mais altas das carreiras. Assim, mesmo que consigam vencer os obstáculos relativos ao acesso, a ascensão profissional ainda se encontra comprometida, especialmente diante da existência de mecanismos de promoção discricionários, como é o caso da carreira na administração pública federal ou no Judiciário. Como visto, esses obstáculos se apresentam ainda com mais vigor para as mulheres não brancas, que enfrentam os desafios associados à desigualdade de gênero também a partir do viés racial, o que indica a existência de relações de desigualdade não apenas multiplicadas, mas também reconfiguradas pelo racismo. Esse cenário aponta para a necessidade de se avaliar os processos de recrutamento para as posições de poder e decisão, em uma tentativa de identificar os "gargalos" enfrentados pelas mulheres. Esses incluem o preconceito e a discriminação, a existência de cultura organizacional sexista, a prevalência de modelos de liderança masculinos, a dupla jornada de trabalho, a infraestrutura inadequada, que vai desde a ausência de banheiros femininos à inexistência de creches, apenas para mencionar alguns constrangimentos (RESENDE, 2015).

Finalmente, é importante lembrar que a ampliação do acesso das mulheres às posições de poder e decisão deve ter como meta não apenas a garantia de paridade mas a própria transformação dessas arenas, no sentido da construção de uma sociedade mais justa e diversa.

Em face do exposto, a Comissão de Saúde, Promoção Social, Trabalho e Mulher, no âmbito de sua competência, entende que a propositura deve prosperar, visto que este projeto é essencial para promover a paridade de gênero e garantir que a administração pública municipal reflita a diversidade da sociedade, fortalecendo a justiça e a igualdade de oportunidades, sendo, portanto **favorável o parecer.**

Sala da Comissão de Saúde, Promoção Social, Trabalho e Mulher, em

Matéria RELCOM 1452/2025. Documento assinado digitalmente por LUANA DOS SANTOS ALVES SILVA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=653867.