

Mulheres líderes na administração pública sob a lente da teoria da burocracia representativa: uma revisão integrativa

Women Leaders in Public Administration Through the Lens of Representative Bureaucracy Theory: An Integrative Review

Mujeres líderes en la administración pública bajo la lente de la teoría de la burocracia representativa: una revisión integrativa

Grupo temático 05 - Gestão de Pessoas e Comportamento Organizacional no Serviço Público

Marisa Zikan da Silva, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Fernanda Matsukura Lindemeyer Pieri, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Solange Maria da Silva, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

RESUMO

A sub-representação de mulheres na liderança pública persiste como desafio global, apesar de avanços normativos e institucionais. Este artigo analisa, por meio de revisão integrativa da literatura, como a presença de mulheres líderes no setor público tem sido abordada à luz da teoria da burocracia representativa. A pesquisa seguiu o protocolo PRISMA 2020, com buscas nas bases Scopus e Web of Science, resultando em 20 estudos publicados entre 2000 e 2025. A análise temática organizou os achados em cinco categorias: formas de representação feminina; acesso, mérito e barreiras organizacionais; efeitos associados à presença de mulheres na liderança; interseccionalidade e diversidade de experiências; e representação simbólica, percepção pública e legitimidade institucional. Os achados indicam que a representação passiva é condição necessária, mas insuficiente, para a representação ativa, cuja efetivação depende de massa crítica, discricionariedade e congruência de papéis, sendo limitada por culturas organizacionais masculinizadas. A literatura associa a liderança feminina a efeitos como menor desigualdade salarial, maior atenção a políticas sociais e mais legitimidade institucional, ainda que condicionados ao contexto. A revisão contribui para o campo da gestão de pessoas ao evidenciar como práticas organizacionais moldam as possibilidades de exercício da liderança feminina e aponta lacunas, sobretudo quanto a abordagens qualitativas e relativas ao alto escalão burocrático.

Palavras-chave: mulheres na liderança; burocracia representativa; administração pública; gênero; revisão integrativa

ABSTRACT

The underrepresentation of women in public leadership remains a global challenge, despite normative and institutional advances. This article analyzes, through an integrative literature review, how the presence of women leaders in the public sector has been addressed in light of representative bureaucracy theory. The study followed the PRISMA 2020 protocol, with searches conducted in the Scopus and Web of Science databases, resulting in 20 studies published between 2000 and 2025. Thematic analysis organized the findings into five categories: forms of female representation; access, merit, and organizational barriers; effects associated with women's presence in leadership; intersectionality and diversity of experiences; and symbolic representation, public perception, and institutional legitimacy. The findings indicate that passive representation is a necessary but insufficient condition for active representation, whose realization depends on critical mass, discretion, and role congruence, and is constrained by masculinized organizational cultures. The literature associates female leadership with outcomes such as reduced gender pay inequality, greater attention to social policies, and higher institutional legitimacy,

although these effects are context-dependent. The review contributes to the field of public human resource management by demonstrating how organizational practices shape the exercise of women's leadership and by identifying gaps, particularly regarding qualitative approaches and studies focused on the upper tiers of bureaucracy.

Keywords: women in leadership; representative bureaucracy; public administration; gender; integrative review

RESUMEN

La subrepresentación de mujeres en el liderazgo público persiste como un desafío global, a pesar de avances normativos e institucionales. Este artículo analiza, mediante una revisión integrativa de la literatura, cómo la presencia de mujeres líderes en el sector público ha sido abordada a la luz de la teoría de la burocracia representativa. La investigación siguió el protocolo PRISMA 2020, con búsquedas realizadas en las bases de datos Scopus y Web of Science, lo que resultó en la selección de 20 estudios publicados entre 2000 y 2025. El análisis temático organizó los hallazgos en cinco categorías: formas de representación femenina; acceso, mérito y barreras organizacionales; efectos asociados a la presencia de mujeres en el liderazgo; interseccionalidad y diversidad de experiencias; y representación simbólica, percepción pública y legitimidad institucional. Los resultados indican que la representación pasiva es una condición necesaria, pero insuficiente, para la representación activa, cuya concreción depende de masa crítica, discrecionalidad y congruencia de roles, y se ve limitada por culturas organizacionales masculinizadas. La literatura asocia el liderazgo femenino con efectos como menor desigualdad salarial de género, mayor atención a políticas sociales y mayor legitimidad institucional, aunque dichos efectos dependen del contexto. La revisión contribuye al campo de la gestión de personas al evidenciar cómo las prácticas organizacionales moldean las posibilidades de ejercicio del liderazgo femenino y señala vacíos, especialmente en lo relativo a enfoques cualitativos y estudios sobre la alta jerarquía burocrática.

Palabras clave: mujeres en el liderazgo; burocracia representativa; administración pública; género; revisión integrativa

1. Introdução

A presença de mulheres em posições de liderança na administração pública tem avançado gradualmente nas últimas décadas, impulsionada por reformas institucionais, políticas de igualdade e pressões sociais por diversidade (Choi, 2011; Li, 2023; Moon & Lim, 2025). Entretanto, a literatura evidencia que esse progresso não é uniforme: a desigualdade de gênero intensifica-se nos níveis hierárquicos superiores, configurando um padrão de segregação vertical onde o acesso ao alto escalão permanece restrito (Fitzpatrick & Richards, 2019; Piatak et al., 2022).

Mesmo em burocracias meritocráticas, persistem dinâmicas de desigualdade e barreiras invisíveis, como o teto de vidro, que dificultam a conversão da presença numérica feminina na base em poder decisório efetivo (Bermudez et al., 2022; Gram & Grøn, 2020). Essa assimetria torna-se mais evidente em contextos institucionais marcados por estruturas burocráticas rígidas e modelos tradicionais de liderança, nos quais a definição de mérito e competência tende a reproduzir estereótipos masculinos, restringindo as possibilidades de ascensão feminina no alto escalão (Baekgaard & George, 2018; Foley et al., 2022; Rouse, 2018).

Além de implicações normativas relacionadas à justiça e equidade (Bermudez et al., 2022), a literatura aponta que a ausência de diversidade de gênero em posições estratégicas afeta elementos centrais da governança pública, como legitimidade democrática, responsividade administrativa e confiança dos cidadãos (Andrews, 2024; Piatak et al., 2022).

Nesse cenário, a teoria da burocracia representativa adquiriu relevância como lente analítica para compreender a composição da força de trabalho do setor público e seus efeitos sobre o desempenho institucional e a relação Estado-sociedade (Choi, 2011; Dolan, 2000; Li, 2023).

Apesar da crescente produção científica, a literatura ainda apresenta um desequilíbrio analítico importante: os estudos concentram-se majoritariamente no Norte Global e em burocratas de nível operacional, com menor atenção à atuação de mulheres líderes no alto escalão estatal e aos contextos do Sul Global (Hassan & O'Mealia, 2020; Li, 2023), incluindo o caso brasileiro. Essa lacuna é particularmente relevante porque, nos níveis superiores da

hierarquia pública, tendem a se intensificar disputas em torno de acesso a posições, critérios de mérito, discricionariedade, legitimidade e práticas organizacionais de gestão, que são elementos centrais tanto para compreender quando e como a representação passiva pode (ou não) converter-se em representação ativa quanto para analisar as condições de exercício da liderança no serviço público.

Nesse contexto, a presente revisão é orientada pela seguinte questão de pesquisa: Como a literatura analisa a presença de mulheres em cargos de liderança na administração pública à luz da teoria da burocracia representativa, e quais padrões de representação, condicionantes e efeitos associados são identificados? Em consonância com essa questão, esse artigo tem como objetivo analisar como a literatura aborda a presença de mulheres em cargos de liderança na administração pública à luz da teoria da burocracia representativa, identificando padrões analíticos e lacunas teóricas, metodológicas e empíricas.

2. Delimitações conceituais: representação burocrática e liderança feminina no setor público

A teoria da burocracia representativa consolidou-se como contraponto à concepção clássica de administração pública como estrutura neutra e impessoal, orientada pela racionalidade legal e pela padronização de procedimentos (Weber, 1946; Dolan, 2000). Ao deslocar a atenção da burocracia como mero aparato técnico para a burocracia como corpo social e político, essa lente destaca que a composição demográfica do serviço público possui implicações para a autoridade estatal e para o modo como políticas são implementadas e percebidas.

Nesse marco, Kingsley (1944) argumenta que as burocracias refletem valores e interesses dos grupos sociais a partir dos quais seus membros são recrutados, de modo que atributos como gênero, raça e classe não são irrelevantes para o comportamento burocrático. Assim, variáveis sociais podem incidir sobre prioridades, interpretações e decisões administrativas, em especial em contextos nos quais a atuação do Estado envolve escolhas com impactos distributivos ou simbólicos (Choi, 2011; Mosamim & Villeneuve, 2024). A teoria, portanto, não se restringe à diversidade como “característica organizacional”, mas a trata como componente que pode afetar a relação entre Estado e sociedade.

Mosher (1968) sistematiza a distinção central entre representação passiva e representação ativa. A representação passiva diz respeito à correspondência demográfica entre burocracia e população; já a representação ativa refere-se à atuação substantiva na defesa de interesses de grupos socialmente definidos. A literatura contemporânea, entretanto, enfatiza que a passagem da presença (passiva) à influência substantiva (ativa) é contingente e depende de condições institucionais e contextuais. Em termos analíticos, a representação ativa tende a ser mais plausível quando há discricionariedade administrativa e quando as questões em disputa se conectam diretamente aos grupos aos quais os burocratas pertencem (Andrews, 2024; Dolan, 2000; Johnston & Houston, 2018). Nessa perspectiva, a composição da burocracia importa, mas seus efeitos não são automáticos: emergem (ou não) conforme o ambiente institucional, o desenho de políticas e a estrutura de autoridade.

Além de efeitos substantivos, a teoria também contempla uma dimensão simbólica: a presença de grupos historicamente sub-representados em posições estatais pode afetar percepções de legitimidade, confiança e proximidade entre Estado e sociedade, independentemente de mudanças imediatas nos conteúdos das políticas (Hassan & O’Mealha, 2020; Trondal et al., 2015). Essa dimensão é particularmente relevante para compreender como diversidade e representatividade se articulam à governança democrática, não apenas como resultado interno, mas como sinalização pública sobre quem participa do exercício do poder estatal.

Quando aplicada ao recorte de gênero e à liderança no setor público, essa abordagem dialoga com a ideia de que organizações e burocracias são instituições generificadas, cujas rotinas, hierarquias e critérios de valorização foram historicamente construídos a partir de um arquétipo masculino de “trabalhador ideal” e de liderança (Acker, 1990). Esse enquadramento ajuda a interpretar por que a ascensão de mulheres aos níveis superiores da burocracia tende a ser mais lenta e mais disputada, mesmo em contextos com marcos legais e políticas formais de diversidade.

Duas contribuições teóricas são particularmente úteis para qualificar essa discussão. A teoria da incongruência de papéis sustenta que normas sociais associadas ao feminino (comuns) podem entrar em tensão com expectativas tradicionais de liderança (agênticas), gerando resistência à presença feminina em posições de autoridade (Eagly & Karau, 2002). Complementarmente, a teoria da massa crítica enfatiza que a sub-representação numérica (tokenismo) restringe a influência em ambientes dominados por homens, condicionando a capacidade de mulheres de definir agendas e impactar decisões (Kanter, 1977; Huang et al., 2025; Rouse, 2018). Em conjunto, essas perspectivas auxiliam a compreender por que a representação passiva pode não se converter, necessariamente, em efeitos ativos, especialmente em arenas decisórias de maior poder e visibilidade.

Dessa forma, analisar mulheres em cargos de liderança na administração pública sob a lente da burocracia representativa requer ir além da presença numérica e considerar as condições institucionais e organizacionais que favorecem ou restringem a conversão de diversidade em influência substantiva e em legitimidade percebida. Essa delimitação conceitual oferece o suporte analítico para a síntese integrativa da literatura realizada neste estudo.

3. Procedimentos metodológicos

Este estudo adota o método da revisão integrativa de literatura, conforme proposto por Whitemore e Knafl (2005), por permitir a síntese de investigações empíricas e teóricas de diferentes naturezas metodológicas, contribuindo para a compreensão abrangente de fenômenos complexos. A revisão integrativa se mostrou adequada ao objetivo desta pesquisa, que consiste em analisar como a literatura tem abordado a presença de mulheres em cargos de liderança na administração pública à luz da teoria da burocracia representativa.

O protocolo de condução e relato da revisão segue as recomendações do PRISMA 2020 (*Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses*), especialmente no que se refere à transparência e rastreabilidade das etapas de busca, seleção, extração e síntese dos dados (Page et al., 2021). A estratégia metodológica foi organizada em cinco etapas principais: (i) definição da questão de pesquisa e critérios de elegibilidade; (ii) construção da estratégia de busca; (iii) seleção dos estudos; (iv) extração dos dados; e (v) análise temática e síntese narrativa.

A pergunta de pesquisa foi elaborada visando garantir viabilidade, relevância e clareza teórica: *Como a literatura analisa a presença de mulheres em cargos de liderança na administração pública à luz da teoria da burocracia representativa, e quais padrões de representação, condicionantes, efeitos associados e lacunas são identificados?*

A busca foi realizada em dezembro de 2025 nas bases Scopus e Web of Science, escolhidas por sua abrangência interdisciplinar e alta indexação de periódicos científicos na área de Administração Pública. Utilizou-se a seguinte string de busca, estruturada com operadores booleanos e combinando as palavras-chave: ("representative bureaucracy" OR "bureaucratic representation" OR "passive representation" OR "active representation") AND ("public administration" OR "public sector" OR "government" OR "civil service" OR "public service") AND ("women" OR "female" OR "women leader*" OR "female leader*" OR "gender").

Foram aplicados os seguintes filtros: tipo de documento (artigos), idioma (inglês, português e espanhol) e acesso (texto completo disponível em acesso aberto). A busca inicial resultou em 98 registros (18 na Scopus e 80 na Web of Science).

O processo de seleção seguiu um fluxo de triagem em etapas. Inicialmente, foram identificados e removidos 11 duplicados. Em seguida, procedeu-se à leitura de títulos, resumos e palavras-chave dos registros restantes, resultando na exclusão de 55 artigos (4 da Scopus e 51 da Web of Science) por inadequação ao escopo do estudo.

Os 32 artigos remanescentes foram submetidos à leitura integral para avaliação de elegibilidade; 12 foram excluídos com base nos critérios de exclusão (foco em organizações não estatais ou ausência de ênfase em liderança), totalizando uma amostra final de 20 artigos. Os critérios de inclusão e exclusão são apresentados a seguir. Para fins de síntese, foram extraídas informações-chave de cada estudo (contexto, desenho metodológico e principais achados), as quais subsidiaram a análise temática e a organização das categorias analíticas.

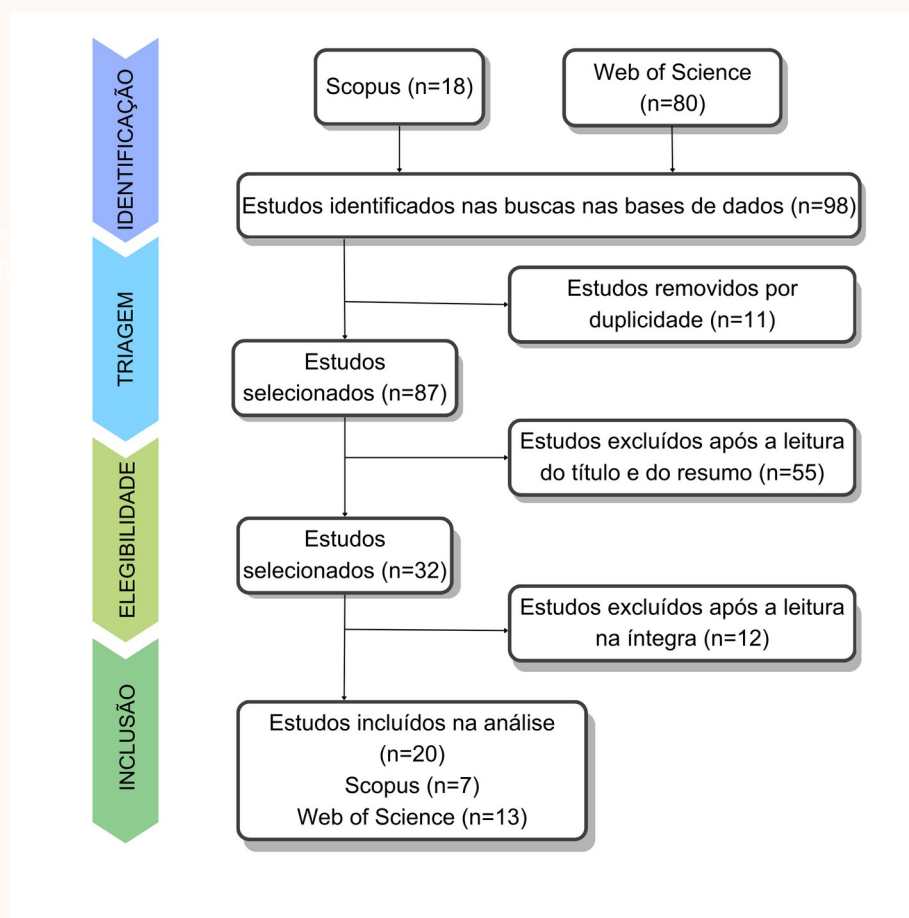
Foram incluídos estudos que: (i) analisassem a burocracia representativa, contemplando suas dimensões passiva e/ou ativa; (ii) investigassem mulheres em posições de liderança ou em altos cargos no âmbito da administração pública; e (iii) estivessem situados em esferas governamentais, com foco em organizações estatais.

Consideraram-se elegíveis artigos científicos empíricos ou teóricos, publicados em português, inglês ou espanhol, com texto completo disponível em acesso aberto, critério adotado para assegurar viabilidade de análise integral do *corpus* dentro do cronograma do estudo e transparência do processo de revisão.

Foram excluídos estudos centrados em organizações do setor privado, em ONGs/terceiro setor ou em organizações híbridas, bem como pesquisas sobre mulheres no serviço público sem ênfase em liderança ou alto escalão. Também foram excluídos trabalhos sobre diversidade sem vínculo explícito com a teoria da burocracia representativa, estudos voltados à representatividade eleitoral e política (poder legislativo) desvinculada da burocracia, além de textos não enquadráveis como artigo científico (ensaios, opiniões, resenhas e reportagens) e materiais indisponíveis na íntegra. Reconhece-se que a adoção do critério de acesso aberto pode restringir a cobertura da literatura disponível, razão pela qual seus potenciais efeitos são considerados na interpretação e delimitação dos achados.

A triagem dos estudos foi realizada de forma independente pelos autores, com discussão e consenso em casos de dúvida. O fluxo de seleção é detalhado na Figura 1.

Figura 1
Fluxograma PRISMA, adaptado



Para a extração dos dados, foi elaborada uma matriz de categorização contendo informações sobre autoria, ano de publicação, contexto/país, objetivos, desenho metodológico, principais achados e lacunas identificadas nos estudos incluídos. Essa matriz subsidiou a padronização da leitura e o registro sistemático das evidências, favorecendo a rastreabilidade da síntese.

A análise qualitativa foi conduzida por análise temática conforme a sistematização proposta por Braun e Clarke (2006), com orientação predominantemente indutiva. O processo analítico seguiu as etapas: (1) familiarização com o material; (2) codificação inicial; (3) busca por temas; (4) revisão e refinamento dos temas; (5) definição e nomeação das categorias; e (6) produção do relatório analítico. Os códigos foram gerados a partir da leitura sistemática dos estudos, sem definição prévia de um *codebook* fechado, permitindo que padrões de significado emergissem do *corpus*.

Embora a codificação tenha sido indutiva, a interpretação e a organização dos temas foram realizadas em diálogo com o referencial da burocracia representativa, especialmente com as distinções analíticas de representação passiva, ativa e simbólica, utilizadas como lente interpretativa para qualificar a discussão dos achados, e não como categorias impostas a priori.

A partir da codificação e da revisão temática, os padrões de significado foram organizados em cinco categorias temáticas centrais: (1) formas de representação feminina na burocracia; (2) acesso, mérito e barreiras organizacionais às mulheres na liderança; (3) efeitos associados à presença de mulheres na liderança pública; (4)



interseccionalidade e diversidade de experiências na liderança pública; e (5) representação simbólica, percepção pública e legitimidade institucional.

Ferramentas de inteligência artificial foram utilizadas exclusivamente como apoio instrumental à triagem preliminar (organização inicial de registros), ao apoio de sistematização textual (estruturação preliminar de tópicos) e à revisão ortográfica final. Todas as decisões de inclusão/exclusão, a definição final de códigos e temas, bem como a interpretação analítica dos resultados, foram realizadas pelos autores, preservando a responsabilidade intelectual e a integridade científica da pesquisa.

4. Resultados

A análise dos 20 artigos selecionados revela um campo com abrangência geográfica diversificada, incluindo pesquisas realizadas na Europa (Reino Unido, Dinamarca, Bélgica, Espanha, Irlanda do Norte e âmbito da União Europeia), na América do Norte (Estados Unidos), na Ásia (Afeganistão, China, Hong Kong, Macau e Nepal) e na África (Quênia). Apesar dessa diversidade, observa-se uma distribuição assimétrica, com predominância de estudos situados em contextos do Norte Global.

Predominam estudos empíricos de abordagem quantitativa (14 artigos), enquanto 6 artigos adotam abordagens qualitativas ou mistas, o que indica, no *corpus* analisado, uma tendência à investigação de associações entre variáveis demográficas e desfechos organizacionais e institucionais.

Quanto ao período de publicação, observa-se crescimento recente da produção. Entre 2000 e 2016, os estudos são esparsos. A partir de 2017, identifica-se um ponto de inflexão, com intensificação entre 2018 e 2025, período que concentra 85% do *corpus* analisado. O biênio 2024-2025 corresponde a 20% das publicações, evidenciando a atualidade da agenda sobre mulheres na liderança e burocracia representativa.

A análise temática permitiu identificar cinco eixos temáticos que sintetizam como a literatura aborda a presença de mulheres na liderança sob a lente da burocracia representativa: (1) Formas de representação feminina na burocracia; (2) Acesso, mérito e barreiras organizacionais às mulheres na liderança; (3) Efeitos associados às mulheres na liderança pública; (4) Interseccionalidade e diversidade de experiências na liderança pública; e (5) Representação simbólica, percepção pública e legitimidade institucional (Figura 2).

Figura 2
Mapa temático



Em termos transversais, os estudos incluídos concentram-se majoritariamente em contextos do Norte Global, privilegiam abordagens quantitativas e tendem a focalizar níveis operacionais da burocracia, com menor incidência de pesquisas sobre o alto escalão e sobre contextos do Sul Global. Na sequência, cada categoria é discutida em detalhe.

5. Discussão

5.1. Formas de representação feminina na burocracia

A literatura analisada permanece estruturada pela distinção entre representação passiva e ativa, embora estudos recentes questionem a suficiência dessa dicotomia para explicar dinâmicas institucionais contemporâneas.

A representação passiva é operacionalizada como a presença numérica de mulheres na burocracia e em posições de liderança. As pesquisas mais recentes, contudo, incorporam indicadores de segregação vertical e horizontal, evidenciando que a simples contagem (*headcount*) não implica redistribuição efetiva de poder decisório nem alteração dos regimes de desigualdade institucionais (Bermudez et al., 2022; Choi, 2011; Fitzpatrick & Richards, 2019; Mosamim & Villeneuve, 2024).

A representação ativa é compreendida como a promoção substantiva de interesses de mulheres nos processos decisórios. Enquanto trabalhos seminais enfatizavam a discricionariedade individual das mulheres burocratas (Dolan, 2000), estudos recentes deslocam o foco para mecanismos coletivos, indicando que a representação ativa depende da presença de massa crítica em posições estratégicas e de condições institucionais favoráveis (Andrews, 2024; Huang et al., 2025). A conversão da representação passiva em ativa não é automática, sendo limitada por processos de socialização organizacional e culturas profissionais masculinizadas (Johnston & Houston, 2018; Trondal et al., 2015).

Avança, ainda, uma terceira dimensão analítica: a representação simbólica e institucional. Nessa perspectiva, a presença feminina é capaz de produzir efeitos de congruência de gênero, legitimidade e confiança organizacional, mesmo na ausência de ação substantiva direta (Moon & Lim, 2025; Piatak et al., 2022).

Apesar desses avanços, observa-se escassez de modelos que mensurem empiricamente os processos de transição entre formas passiva, ativa e simbólica, bem como as condições sob as quais essas dimensões se reforçam ou se neutralizam.

5.2. Acesso, mérito e barreiras organizacionais às mulheres na liderança

Esta é a categoria mais recorrente nos estudos analisados, evidenciando os principais limites à ascensão feminina à liderança na administração pública. Os estudos convergem ao indicar que a ascensão feminina à liderança pública permanece condicionada por mecanismos institucionais e culturais que reproduzem desigualdades de gênero, mesmo em contextos que formalmente adotam princípios meritocráticos.

Um dos mecanismos mais recorrentes é a ambiguidade dos critérios de mérito, frequentemente definidos de forma subjetiva e associados a trajetórias profissionais tipicamente masculinas. Os processos de avaliação frequentemente adotam critérios tradicionalmente associados a parâmetros masculinos de liderança, como agressividade, disponibilidade temporal irrestrita e racionalidade técnica, o que tende a deslegitimar estilos de liderança colaborativos e relacionais associados às mulheres (Foley et al., 2022; Rouse, 2018).

Em diversos contextos, o uso de processos seletivos por exceção (sem concorrência aberta) funciona como um filtro excludente que mantém o domínio masculino na elite burocrática, contornando regras formais de diversidade (Fitzpatrick & Richards, 2019). Além disso, vieses implícitos levam recrutadores a tolerarem perfis de risco ou currículos atípicos para homens, mas não para mulheres, na seleção para posições de topo, exigindo delas uma trajetória linear e perfeita (Gram & Grøn, 2020).

Os estudos também indicam a persistência de culturas organizacionais masculinizadas e redes informais de poder (*old boys' networks*), que operam como mecanismos de exclusão. Como resultado, observa-se forte segregação horizontal e vertical: as mulheres tendem a ser canalizadas para áreas de cuidado ou concentradas nos níveis inferiores, com acesso limitado aos núcleos estratégicos de decisão (Bermudez et al., 2022; Choi, 2011; Rouse, 2018). Em setores como a segurança pública, essa cultura é descrita como um culto à masculinidade, onde a aceitação das mulheres depende da assimilação de comportamentos masculinos, sob pena de ostracismo profissional (Johnston & Houston, 2018; Rutherford & Mee, 2022).

Estudos também apontam a persistência de ambientes hostis, marcados por microsexismo, silenciamento e, em alguns contextos, assédio sexual e violência de gênero, que funcionam como mecanismos de punição contra a presença feminina em espaços de poder (Bermudez et al., 2022; Fitzpatrick & Richards, 2019; Mosamim & Villeneuve, 2024; Rutherford & Mee, 2022).

Outro elemento recorrente é a incongruência de papéis, em que estereótipos de gênero entram em conflito com atributos considerados necessários ao exercício da autoridade. Essa incongruência gera penalizações simbólicas: mulheres assertivas podem ser julgadas como agressivas ou inadequadas, enquanto estilos comuns são interpretados como incompetência para liderar (Piatak et al., 2022). A congruência de gênero entre líder e liderado favorece a confiança e a empatia, atenuando a percepção de desigualdades (Moon & Lim, 2025), e aumenta a probabilidade de a líder oferecer suporte prático e emocional (como encorajamento e mentoria), o que se mostra mais frequente quando há afinidade de gênero entre supervisora e subordinada (Hatmaker & Hassan, 2023).

Outro fator crítico é a presença de filtros informais e ideológicos nos processos de recrutamento e promoção. Estudos indicam que a orientação ideológica e política dos avaliadores condiciona a percepção de competência, com políticos de direita demonstrando menor propensão a considerar candidatos de minorias como adequados ou representativos em comparação aos seus pares de esquerda (Baekgaard & George, 2018).

Simultaneamente, a figura dos *gatekeepers*, elites masculinas que detêm o poder de nomeação, perpetua a exclusão ao substituir processos meritocráticos transparentes por redes de clientelismo e redes informais de poder que operam impondo critérios subjetivos de adequação e lealdade política, bloqueando a ascensão de mulheres que não pertencem aos círculos informais de poder ou que não se conformam às normas masculinas de gestão (Fitzpatrick & Richards, 2019; Huang et al., 2025; Rouse, 2018).

A desigualdade salarial aparece como resultado dessas dinâmicas. No setor público, as mulheres se concentram em níveis salariais inferiores, sendo que a presença de mulheres líderes no topo é um fator mitigador dessa disparidade (Andrews, 2024; Choi, 2011; Moon & Lim, 2025). Essa desigualdade é explicada pela ausência de transparência na atribuição de complementos salariais e bônus discricionários aos altos cargos, bem como pela desvalorização das áreas ocupadas majoritariamente por mulheres, como limpeza e cuidado, em comparação a áreas técnicas tidas como mais masculinas (Bermudez et al., 2022).

A literatura evidencia heterogeneidade nas estratégias institucionais adotadas para mitigar a sub-representação feminina, variando desde mandatos constitucionais rígidos até políticas de incentivo gerencial. Em contextos do Sul Global e em regimes autocráticos ou em transição, predominam políticas de cotas constitucionais ou legislativas. No Quênia, cotas que visam impedir a dominância de um único gênero são aplicadas seletivamente, conforme estereótipos regionais sobre o papel da mulher (Hassan & O'Mealia, 2020). Na China, a exigência de que haja ao menos uma mulher no corpo de liderança tende a produzir tokenismo quando não há mecanismos de supervisão e quando prevalecem redes clientelistas masculinas (Huang et al., 2025). No Nepal, reservas ampliaram a entrada de mulheres, mas sua presença permanece concentrada em níveis não oficiais devido a barreiras estruturais nos exames e nos processos burocráticos (Jamil & Baniamin, 2020). No Afeganistão, tentativas de imposição de direitos e cotas foram fragilizadas por instabilidade política e pela percepção de políticas importadas desconectadas da realidade social (Mosamim & Villeneuve, 2024).

Em países como Estados Unidos, Reino Unido, Austrália, Hong Kong e Macau, predominam ações afirmativas não obrigatórias e ferramentas de gestão da diversidade. Em Hong Kong e Macau, a ausência de cotas numéricas deslocou o foco para capacitação e educação, priorizando a substituição de expatriados coloniais por funcionários nativos nos cargos de chefia (Li, 2023). Nos EUA, departamentos de polícia buscam aumentar a presença feminina, mas esbarram em culturas fortemente masculinizadas (Rutherford & Mee, 2022). No Reino Unido, políticas de diversidade mostraram-se vulneráveis a retrocessos em períodos de austeridade (Fitzpatrick & Richards, 2019). Mesmo com políticas federais de não discriminação, a presença feminina na alta liderança permanece limitada (Choi, 2011).

Por fim, em alguns contextos as políticas de cotas ou ações afirmativas são percebidas como ameaças à lógica meritocrática ou como politicamente intrusivas, produzindo resistência, implementação desigual e estigmatização das beneficiárias (Foley et al., 2022; Jamil & Baniamin, 2020; Hassan & O'Mealia, 2020). No entanto, diante da persistência das barreiras informais, a literatura sugere que tais ferramentas podem ser necessárias para alterar dinâmicas organizacionais resistentes nos sistemas burocráticos (Li, 2023; Huang et al., 2025).

5.3. Efeitos associados às mulheres na liderança pública

A literatura associa a presença de mulheres em cargos de liderança no setor público a efeitos substantivos e simbólicos, como a reconfiguração das prioridades organizacionais e dos estilos de gestão, embora tais efeitos sejam condicionados pelo contexto organizacional.

Os estudos indicam que estilos de gestão adotados por mulheres tendem a ser descritos como mais colaborativos e orientados à inclusão, enfatizando relações horizontais e maior atenção às demandas dos subordinados, o que se associa à percepção de suporte e justiça organizacional (Hatmaker & Hassan, 2023; Piatak et al., 2022). Esses estilos contrastam com modelos hierárquicos tradicionais e, quando há diversidade na equipe de gestão, o ambiente tende a ser percebido como mais aberto à inovação e com maior potencial para expandir as fronteiras cognitivas da tomada de decisão (Huang et al., 2025).

Quanto aos efeitos substantivos, estudos indicam que mulheres na liderança apresentam maior responsividade a políticas sociais quando estas se alinham à missão institucional ou quando há uma massa crítica feminina na gestão. Essa responsividade tem sido associada a mudanças nas prioridades programáticas e orçamentárias, com estudos indicando que líderes mulheres tendem a priorizar gastos em educação, saúde e meio ambiente, em detrimento da defesa (Dolan, 2000), bem como a favorecer a adoção de políticas sensíveis às mulheres (Huang et al., 2025). Além disso, a presença de mulheres em níveis superiores da governança institucional, como em conselhos, está associada à redução da diferença salarial de gênero (*gender pay gap*) no setor público, sugerindo a existência de padrão redistributivo interno (Andrews, 2024).

Contudo, em contextos de instabilidade ou forte patriarcalismo, a capacidade de atuação substantiva é restringida; no Quênia, a nomeação de mulheres tende a se concentrar em áreas onde há congruência de papéis étnica, enquanto no Afeganistão, a representação histórica tem sido predominantemente simbólica e os interesses das mulheres frequentemente ignorados nas políticas reais (Hassan & O'Mealia, 2020; Mosamim & Villeneuve, 2024).

A literatura também explora como a dinâmica de grupo e a massa crítica estão associadas à efetividade da representação. Mulheres em posições de autoridade podem atuar como femocratas ou atrizes críticas femininas, mobilizando recursos para promover a equidade, mas esse efeito emerge com maior intensidade quando há mais de uma mulher na equipe de alta gestão (duas ou mais), o que reduz o risco de tokenismo e amplia a capacidade de

ação coletiva (Fitzpatrick & Richards, 2019; Huang et al., 2025). Essas líderes mobilizam redes formais e informais para apoiar outras mulheres, atuando como mentoras e transformando a cultura organizacional por dentro (Dolan, 2000; Fitzpatrick & Richards, 2019).

Em contrapartida, em ambientes masculinizados como a segurança pública, a pressão normativa pode levar mulheres a assimilarem o ponto de vista masculino, embora elas tragam habilidades distintas de comunicação que são valorizadas pela comunidade (Rutherford & Mee, 2022). Ainda, a congruência de gênero entre líder e subordinadas mostra-se associada a percepções mais positivas do clima organizacional, fortalecendo a percepção de apoio e atuando como um fator moderador que reduz a sensação de desigualdades internas (Hatmaker & Hassan, 2023; Moon & Lim, 2025).

Outro achado relevante diz respeito ao papel moderador e educativo das mulheres líderes sobre o comportamento de seus pares e subordinados homens. Estudos indicam que a presença de mulheres em posições de autoridade pode influenciar positivamente a sensibilidade dos homens a questões de diversidade e estilo de gestão (Andrews, 2024; Huang et al., 2025; Rutherford & Mee, 2022). Observou-se, por exemplo, que subordinados homens podem ser influenciados por práticas de gestão adotadas por colegas mulheres, reconhecendo a eficácia dessas abordagens em contextos de segurança pública (Rutherford & Mee, 2022). De modo adicional, a presença de mulheres em conselhos administrativos aumentou a pressão normativa sobre gestores homens, ampliando indiretamente a atenção institucional à equidade salarial e sugerindo que a presença feminina na governança exerce um efeito de contágio que altera as decisões da liderança masculina (Andrews, 2024).

Apesar desses efeitos, os estudos enfatizam que os efeitos atribuídos à liderança feminina não são automáticos nem uniformes. Em ambientes marcados por culturas masculinizadas e regras rígidas de socialização organizacional, mulheres líderes podem ser pressionadas a adotar comportamentos conformistas ou adaptativos, o que pode reduzir sua disposição para exercer representação ativa ou desafiar normas vigentes para evitar o ostracismo profissional (Johnston & Houston, 2018; Rouse, 2018; Rutherford & Mee, 2022).

As escolhas das líderes também se encontram condicionadas por redes de clientelismo e dependência política, especialmente em contextos onde lideranças femininas dependem de patronos masculinos para manutenção no cargo, o que restringe sua autonomia para pautar questões de gênero (Huang et al., 2025). Além disso, a legitimidade das mulheres líderes é frequentemente contestada, sendo necessário apoio formalizado para assegurar autoridade. Evidências mostram que subordinados homens demonstram maior aceitação e cumprimento de regras emitidas por líderes mulheres quando estas são formalizadas por escrito, o que contribui para mitigar vieses de gênero na confiança interpessoal (Piatak et al., 2022).

Em alguns contextos, a retórica do mérito é mobilizada para deslegitimar políticas pró-diversidade lideradas por mulheres, enquadrando-as como favorecimento indevido ou violação da neutralidade (Foley et al., 2022).

De modo geral, a literatura indica que os efeitos da liderança feminina dependem de um conjunto de condições estruturais, como legitimidade interna, discricionariedade, aliados estratégicos, massa crítica e proteção institucional, que modulam o potencial para influenciar agendas e alterar prioridades organizacionais (Andrews, 2024; Huang et al., 2025; Li, 2023). A literatura aponta que, quando essas condições estão presentes, as líderes podem ampliar a agenda de políticas públicas, reduzir desigualdades salariais e contribuir para a redefinição de normas de gestão, bem como para o fortalecimento da legitimidade democrática das instituições públicas (Li, 2023; Huang et al., 2025; Andrews, 2024; Hatmaker & Hassan, 2023).

5.4. Interseccionalidade e diversidade de experiências na liderança pública

A abordagem interseccional tem ganhado espaço na literatura sobre representação feminina na liderança pública, evidenciando que o gênero, isoladamente, não explica as múltiplas formas de exclusão enfrentadas por mulheres em posições de poder. Estudos apontam que marcadores como raça, etnia, classe, idade e religião interagem com o gênero, gerando desigualdades específicas e agravadas, frequentemente negligenciadas nas análises convencionais (Bermudez et al., 2022; Choi, 2011; Rouse, 2018).

A discriminação etária foi identificada como fator relevante nos processos seletivos, afetando inclusive candidatos mais velhos de ambos os sexos, o que indica uma barreira adicional às mulheres na liderança, sobretudo em cargos de alto escalão onde a interseção entre idade e gênero pode ser penalizadora (Baekgaard & George, 2018).

Evidências indicam que mulheres de minorias raciais, étnicas ou religiosas enfrentam desvantagens cumulativas na ascensão às posições de liderança. A literatura descreve a ocorrência de teto de vidro duplo, no qual mulheres de minorias raciais (negras, hispânicas, asiáticas) permanecem mais sub-representadas nos níveis

hierárquicos mais altos do que mulheres brancas ou homens de minorias (Choi, 2011). Em contexto de Sul Global, hierarquia de castas, etnias ou pertencimento regional mediam o acesso a cargos estratégicos, limitando a efetividades de políticas formais de inclusão (Hassan & O'Mealia, 2020; Jamil & Baniamin, 2020).

Apesar desses achados, grande parte da literatura ainda trata a categoria “mulher” de forma homogênea, ocultando barreiras adicionais enfrentadas por grupos marginalizados, os quais vivenciam a intersecção de desvantagens de classe, seita e gênero, como mulheres de estratos sociais inferiores ou de minorias religiosas em contextos de conflito (Rouse, 2018).

Quanto às trajetórias individuais, a literatura também destaca o custo emocional e simbólico do exercício da liderança por mulheres. A maternidade e as responsabilidades familiares desiguais são identificadas como fatores que dificultam a progressão na carreira, com mulheres com filhos sendo percebidas como menos disponíveis ou comprometidas nos processos de seleção (Foley et al., 2022). Em países como a Dinamarca, observa-se que, em trajetórias de alto prestígio no governo central, os homens alcançam posições executivas mais rápido do que as mulheres, uma disparidade frequentemente associada às interrupções de carreira ligadas à formação familiar (Gram & Grøn, 2020). Mesmo medidas de conciliação, como a redução de jornada, embora legais, resultam em penalizações profissionais e salariais, funcionando como barreiras invisíveis ao avanço feminino (Bermudez et al., 2022).

O tokenismo e o sentimento de isolamento permanece recorrente em ambientes masculinizados. Mulheres que atuam em áreas como segurança pública ou em altos cargos administrativos relatam hipervisibilidade, exigência de conformidade com normas masculinas e dificuldade em formar redes de apoio entre pares (Dolan, 2000; Fitzpatrick & Richards, 2019; Rutherford & Mee, 2022). A baixa presença feminina compromete a formação de massa crítica, considerada fundamental para a representação ativa e para a mudança de normas organizacionais (Huang et al., 2025; Rouse, 2018).

A literatura também evidencia que as mulheres líderes são frequentemente responsáveis por desempenhar trabalho emocional invisível, como a mediação de conflitos, o suporte psicológico de suas equipes e a manutenção do clima organizacional, funções não reconhecidas formalmente nem recompensadas nos sistemas de mérito (Bermudez et al., 2022; Moon & Lim, 2025). A sobrecarga emocional resultante, somada à exigência de desempenhar papéis tradicionais no espaço privado e à percepção constante de desigualdades institucionais, contribui para o risco de esgotamento (burnout) e desmoralização dessas lideranças, o que dificulta sua permanência e ascensão na estrutura burocrática (Moon & Lim, 2025).

5.5. Representação simbólica, percepção pública e legitimidade institucional

A literatura indica que a presença de mulheres em posições de autoridade tende a aumentar a confiança pública e interna nas instituições, funcionando como um sinal de que o Estado é acessível e plural (Moon & Lim, 2025; Trondal et al., 2015). Os estudos analisados apontam que a presença de mulheres em cargos de liderança no setor público possui um valor simbólico significativo, funcionando como um marcador de pluralismo e inclusão institucional. A representação simbólica é associada ao reforço da legitimidade democrática, aumentando a confiança e a percepção de justiça, especialmente em contextos onde a burocracia precisa refletir a diversidade da população para garantir a aceitação de suas decisões (Trondal et al., 2015).

A percepção pública da legitimidade institucional mostrou-se sensível ao grau de diversidade visível nas estruturas de poder, funcionando como um indicador de confiança e equidade (Jamil & Baniamin, 2020; Trondal et al., 2015). Esse efeito simbólico é relevante em democracias em transição e contextos pós-coloniais, onde a presença de mulheres e grupos sub-representados nos altos escalões é percebida como um vetor de modernização administrativa e inclusão política (Jamil & Baniamin, 2020; Li, 2023; Mosamim & Villeneuve, 2024).

Em setores como segurança pública, a presença de mulheres foi associada à ampliação da sensação de segurança e ao estímulo à denúncia de violências de gênero, visto que vítimas se sentem mais confortáveis interagindo com policiais mulheres, embora obstáculos estruturais ainda limitem esse potencial (Rutherford & Mee, 2022).

No entanto, os estudos alertam que a representação simbólica não tem efeito automático nem uniformemente positivo. Em contextos marcados por hostilidade institucional ou resistência cultural, a presença feminina pode ser percebida como artificial ou imposta. No Afeganistão, por exemplo, a inclusão de mulheres em cargos administrativos foi interpretada como uma imposição externa (políticas importadas) e não se sustentou diante da instabilidade política, esvaziando seu impacto simbólico (Mosamim & Villeneuve, 2024). Também se observou que gestores evitam nomear mulheres em cargos de linha de frente em regiões onde há percepção de incongruência

de papéis, temendo que a autoridade feminina seja vista como ilegítima pela comunidade local (Hassan & O'Mealia, 2020). Em contextos como a Irlanda do Norte, a presença simbólica sem poder decisório efetivo corre o risco de mascarar estruturas excludentes, criando uma ilusão de inclusão que mantém o poder real concentrado nas mãos de homens enquanto confina as mulheres a níveis inferiores da hierarquia (Rouse, 2018).

A literatura também identifica ambivalência nas reações a políticas de diversidade. Embora associadas à correção de desigualdades, cotas e ações afirmativas podem ser interpretadas como ameaça à meritocracia, afetando a legitimidade percebida das líderes (Foley et al., 2022; Jamil & Baniamin, 2020). Em países como a Austrália e o Reino Unido, discursos gerenciais sobre mérito são usados para estigmatizar mulheres que ascendem por meio de políticas de diversidade, colocando em dúvida sua competência (Foley et al., 2022; Fitzpatrick & Richards, 2019). A ideologia política também influencia essa percepção: experimentos indicam que políticos de direita tendem a considerar candidatos de minorias como menos representativos e evitam contratá-los, enquanto políticos de esquerda são mais receptivos (Baekgaard & George, 2018).

No plano organizacional, a ocupação de cargos por mulheres relaciona-se a percepções mais positivas do clima organizacional. Estudos apontam que a presença de uma líder mulher (congruência de gênero) contribui para reduzir a percepção de desigualdade e aumentar a sensação de apoio institucional entre as funcionárias (Hatmaker & Hassan, 2023; Moon & Lim, 2025). Apesar disso, ainda se observam penalizações de confiança: a autoridade de mulheres supervisoras tende a ser contestada por subordinados homens, sendo necessária a formalização de regras escritas para que sua liderança seja legitimada e o viés de gênero mitigado (Piatak et al., 2022).

De modo geral, os efeitos simbólicos da liderança feminina dependem da capacidade de exercer influência real e da existência de um contexto institucional que respalde sua autoridade. Quando inseridas em ambientes que oferecem discricionariedade e legitimidade, mulheres líderes podem atuar como símbolos potentes de inclusão e mudança organizacional (Huang et al., 2025; Piatak et al., 2022).

6. Considerações finais

Este estudo teve como objetivo analisar como a literatura aborda a presença de mulheres em cargos de liderança na administração pública à luz da teoria da burocracia representativa, identificando padrões analíticos e lacunas teóricas, metodológicas e empíricas. Para isso, realizou-se uma revisão integrativa da literatura, cuja síntese foi organizada por meio de análise temática, permitindo sistematizar as evidências disponíveis e qualificar suas implicações para pesquisa e prática no setor público.

Os resultados desta revisão integrativa indicam que, embora a presença de mulheres na liderança pública tenha crescido, a conversão dessa presença em representação ativa permanece condicionada a fatores institucionais, culturais e simbólicos.

Em termos teóricos, a literatura analisada sinaliza avanços ao superar leituras estritamente dicotômicas entre representação passiva/ativa, incorporando dimensões como representação simbólica, congruência de papéis e interseccionalidade (Hassan & O'Mealia, 2020; Moon & Lim, 2025). Ainda assim, os achados reforçam que a atuação das mulheres em posições de autoridade continua contingente, dependendo de massa crítica capaz de reduzir isolamento e tokenismo, e de contextos organizacionais favoráveis que ampliem discricionariedade e sustentação institucional (Johnston & Houston, 2018; Rouse, 2018).

Em consonância com o eixo “Formas de representação feminina na burocracia”, os estudos revisados tratam a representação passiva como condição necessária, porém insuficiente, e indicam que a transição para formas substantivas de atuação depende de condições organizacionais e institucionais que viabilizem discricionariedade e influência efetiva.

Do ponto de vista da distribuição do conhecimento, observa-se forte concentração geográfica de estudos no Norte Global. Essa assimetria impõe limites à generalização dos achados e exige cautela na aplicação da teoria da burocracia representativa em contextos onde fragilidade institucional, dinâmicas patrimonialistas ou legados coloniais moldam estruturas de poder e padrões de autoridade de modo distinto (Hassan & O'Mealia, 2020; Li, 2023; Mosamim & Villeneuve, 2024). Em outras palavras, os mecanismos que favorecem (ou bloqueiam) a conversão de presença em influência podem operar de forma diferente a depender da arquitetura institucional, das relações centro-periferia e das modalidades de recrutamento e promoção no setor público.

Além disso, a revisão evidencia uma lacuna crítica quanto ao nível hierárquico privilegiado pela literatura: poucos trabalhos examinam experiências de mulheres no topo da hierarquia administrativa (alto escalão), como secretárias e conselheiras, e permanecem raras as análises sobre os efeitos associados à presença feminina em processos decisórios de alto impacto e em equipes de alta gestão (Fitzpatrick & Richards, 2019; Gram & Grøn,

2020; Huang et al., 2025; Trondal et al., 2015). Essa ausência é particularmente relevante porque é justamente nos níveis superiores que se intensificam disputas por legitimidade, acesso a redes estratégicas e controle de recursos, fatores que condicionam a possibilidade de representação ativa e de mudanças substantivas nas prioridades governamentais.

Esse resultado dialoga diretamente com o eixo “Acesso, mérito e barreiras organizacionais”, ao evidenciar que recrutamento, promoção, redes de poder e disputas em torno do mérito tendem a operar como mecanismos de filtragem e deslegitimação, especialmente nos níveis superiores da hierarquia administrativa.

No plano metodológico, predominam estudos quantitativos transversais. Embora estudos recentes tenham avançado com desenhos longitudinais e experimentais, que buscam explorar mecanismos causais e condições de efeito (Andrews, 2024; Baekgaard & George, 2018; Piatak et al., 2022), persistem carência de investigações qualitativas aprofundadas capazes de explicar como a representação se processa no cotidiano organizacional, incluindo dinâmicas de autoridade, coalizões internas, micropáticas de discricionariedade e formas de resistência ou apoio à liderança feminina.

Da mesma forma, permanecem lacunas importantes na disponibilidade de dados desagregados por raça, etnia, classe e idade, limitando análises interseccionais mais precisas sobre as barreiras de acesso, progressão e permanência (Rouse, 2018; Rutherford & Mee, 2022). Em consonância com o eixo “Interseccionalidade e diversidade de experiências”, essa insuficiência informacional reduz a capacidade explicativa da literatura quanto às desigualdades intragrupo entre mulheres líderes e às combinações de marcadores sociais que modulam suas trajetórias na burocracia.

A literatura também explora de modo ainda insuficiente os impactos da liderança feminina sobre a confiança dos usuários dos serviços públicos, bem como os modos pelos quais a retórica do mérito pode ser instrumentalizada gerencialmente para deslegitimar ações afirmativas e políticas de inclusão (Foley et al., 2022; Jamil & Baniamin, 2020; Trondal et al., 2015).

As limitações dessa revisão devem ser reconhecidas. A busca restrita a duas bases de dados (Scopus e Web of Science) e a artigos com texto completo em acesso aberto pode ter reduzido a diversidade do *corpus* e subrepresentado parte da produção disponível em periódicos não abertos. Além disso, a análise temática implicou escolhas interpretativas, ainda que ancoradas teoricamente, e a ausência de triangulação com revisores externos pode ter restringido a validação das interpretações. Dessa forma, as implicações aqui derivadas devem ser lidas como dependentes do escopo do *corpus* e do caráter interpretativo da síntese.

Apesar dessas limitações, os achados oferecem implicações relevantes para políticas institucionais e gestão pública. No eixo “Efeitos associados às mulheres na liderança pública”, a literatura revisada relaciona a presença feminina a efeitos institucionais e organizacionais relevantes; contudo, tais efeitos são descritos como dependentes do contexto e mediados por condições como massa crítica, suporte institucional e margem de discricionariedade, o que impede inferências automáticas a partir do aumento da presença numérica.

A literatura revisada, portanto, sugere a necessidade de estratégias estruturais e de longo prazo que não apenas ampliem a presença feminina na burocracia, mas garantam condições efetivas de atuação, combinando políticas de diversidade com metas claras, mecanismos de monitoramento e o cultivo de culturas organizacionais mais inclusivas.

A presença isolada de mulheres em espaços de poder, sem apoio institucional, redes e massa crítica, tende a restringir sua efetividade política (Huang et al., 2025) e sua capacidade de influenciar agendas, reforçando dinâmicas de tokenismo (Kanter, 1977; Huang et al., 2025; Rouse, 2018).

Nesse sentido, a institucionalização de ações afirmativas e a definição de regras formais que protejam a autoridade das mulheres líderes tornam-se centrais. A estigmatização associada à ideia de favorecimento, frequentemente sustentada pela retórica do mérito, pode reforçar desigualdades e comprometer a legitimidade dessas lideranças, especialmente em ambientes organizacionais hierarquizados e masculinizados (Piatak et al., 2022).

Essa dinâmica de legitimação/deslegitimação conecta-se diretamente ao eixo “Representação simbólica, percepção pública e legitimidade institucional”, que destaca que a presença de mulheres em cargos de liderança pode produzir efeitos simbólicos sobre imagem pública, confiança e legitimidade; entretanto, tais efeitos são vulneráveis à estigmatização (p.ex., tokenismo e acusações de favorecimento), especialmente quando a retórica do mérito é mobilizada para deslegitimar ações afirmativas e trajetórias de ascensão.

De modo geral, os achados reforçam que compreender a presença de mulheres na liderança da burocracia estatal exige ir além da contagem de mulheres em cargos de chefia, incorporando a análise das condições institucionais e relacionais que moldam o exercício da autoridade feminina. Elementos como legitimidade interna,

discricionariedade, massa crítica, patrocínio e redes de apoio emergem como dimensões centrais para a conversão da presença feminina em representação substantiva, evidenciando que essa conversão permanece contingente e contextualmente situada.

Ao sistematizar essas evidências, o estudo contribui para o debate sobre a capacidade da administração pública de responder às desigualdades de gênero por meio de seus próprios arranjos burocráticos, oferecendo subsídios tanto para a qualificação de políticas de gestão de pessoas quanto para o delineamento de pesquisas futuras sobre liderança e comportamento organizacional no setor público. Tais implicações tornam-se particularmente relevantes no âmbito da gestão pública subnacional, onde a proximidade entre burocracia e cidadãos e as restrições institucionais tendem a acentuar a centralidade dessas condições para a governança local no pacto federativo brasileiro.

Agradecimentos

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

Referências:

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

Andrews, R. (2024). Social equity in municipally owned corporations: Do women in the boardroom make a difference to the prioritisation of diversity? *Public Management Review*, 26(2), 319–342. <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2193963>

Baekgaard, M., & George, B. (2018). Equal access to the top? Representative bureaucracy and bureaucratic ambition in the public sector. *Public Administration Review*, 78(3), 373–384. <https://doi.org/10.1111/puar.12920>

Bermudez, A., Molenaar, B., & Eklund, L. (2022). Gender labor inequalities in public sector employment: Evidence from health and education. *International Journal of Public Administration*, 45(10), 737–748. <https://doi.org/10.1080/01900692.2021.1953275>

Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>

Choi, S. O. (2011). Diversity and representation in the U.S. federal government: Analysis of the trends of federal employment. *Public Personnel Management*, 40(1), 25–47. <https://doi.org/10.1177/009102601104000102>

Dolan, J. (2000). Representative bureaucracy in the federal executive: Gender and spending priorities. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(3), 513–530. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024276>

Eagly, A. H., & Karau, S. J. (2002). Role congruity theory of prejudice toward female leaders. *Psychological Review*, 109(3), 573–598. <https://doi.org/10.1037/0033-295X.109.3.573>

Fitzpatrick, J., & Richards, D. (2019). The civil service's gender diversity agenda: How effective has it been? *Public Policy and Administration*, 34(4), 344–364. <https://doi.org/10.1177/0952076718796114>

Foley, M., Cooper, R., & Mosseri, S. (2022). Best person or best mix? How public sector managers understand the merit principle. *Public Administration Review*, 82(4), 594–606. <https://doi.org/10.1111/puar.13483>

Gram, K., & Grøn, C. H. (2020). One of the boys? The inclusion and exclusion of female police officers in Denmark. *Policing and Society*, 30(5), 469–483. <https://doi.org/10.1080/10439463.2019.1609867>

Hassan, M., & O'Mealia, T. (2020). Representative bureaucracy, role congruence, and Kenya's gender quota. *Governance*, 33(4), 809–827. <https://doi.org/10.1111/gove.12480>

Hatmaker, D. M., & Hassan, S. (2023). When do women receive managerial support? The effects of gender congruence and the manager–employee relationship. *Public Management Review*, 25(9), 1357–1383. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1937683>

Huang, Y., Moon, S., & Choi, S. O. (2025). From presence to policy: Examining conditions for active representation in Chinese local governments. *Public Administration Review*, Advance online publication. <https://doi.org/10.1111/puar.14113>

Kanter, R. M. (1977). *Men and women of the corporation*. Basic Books.

Jamil, I., & Baniamin, H. M. (2020). Representative and responsive bureaucracy in new democracies: An analysis of the Nepalese bureaucracy. *International Review of Administrative Sciences*, 86(4), 667–685. <https://doi.org/10.1177/0020852318761779>

Johnston, J. M., & Houston, D. J. (2018). Gendered organizations: Implications for passive and active representation in public organizations. *Public Administration Review*, 78(3), 362–372. <https://doi.org/10.1111/puar.12892>

Li, W. (2023). Expanding the analytical scope of tools for advancing representative bureaucracy: A comparative analysis of Hong Kong and Macau. *International Public Management Journal*, Advance online publication. <https://doi.org/10.1080/10967494.2023.2175079>

Kingsley, J. D. (1944). *Representative bureaucracy: An interpretation of the British civil service*. Antioch Press.

Moon, S., & Lim, H. (2025). Gender and gender inequalities: Elucidating the role of women's representation in public sector performance. *Public Management Review*, Advance online publication. <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2266359>

Mosamim, S., & Villeneuve, M. (2024). 75 years of women representation in Afghanistan: Looking back to look forward. *Gender, Work & Organization*, 31(1), 4–22. <https://doi.org/10.1111/gwao.12997>

Mosher, F. C. (1968). *Democracy and the public service*. Oxford University Press.

Page, M. J., McKenzie, J. E., Bossuyt, P. M., Boutron, I., Hoffmann, T. C., Mulrow, C. D., Moher, D., et al. (2021). The PRISMA 2020 statement: An updated guideline for reporting systematic reviews. *BMJ*, 372, n71. <https://doi.org/10.1136/bmj.n71>

Piatak, J., Yang, K., & Pitts, D. W. (2022). The role of gender in government: How women in the public workforce influence perceptions of government. *Public Administration Review*, 82(1), 64–77. <https://doi.org/10.1111/puar.13425>

Rouse, S. M. (2018). Gendering the institutional legacies of the Northern Ireland senior civil service. *Public Administration*, 96(2), 276–291. <https://doi.org/10.1111/padm.12392>

Rutherford, A., & Mee, A. (2022). What explains variation in representation in public sector organisations? *Public Administration*, 100(2), 427–443. <https://doi.org/10.1111/padm.12751>

Trondal, J., Murdoch, Z., & Geys, B. (2015). Representative bureaucracy and the role of expertise in politics. *Politics and Governance*, 3(1), 26–36. <https://doi.org/10.17645/pag.v3i1.65>



EBAP

Encontro Brasileiro de Administração Pública
XIII EBAP, Junho de 2026, Brasília-DF, Brasil

ARTIGO

Whittemore, R., & Knafl, K. (2005). The integrative review: Updated methodology. *Journal of Advanced Nursing*, 52(5), 546–553. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2648.2005.03621.x>

