

Título do artigo: **Representatividade na burocracia federal: qual a cor do serviço público?**

Objetivo do seu artigo: **Analisar a burocracia representativa passiva e ativa no serviço público federal e as ações afirmativas para negros a partir da constituição federal de 1988.**

Veículo escolhido: **Revista do Serviço Público – RSP, publicada pela Editora Enap - Escola Nacional de Administração Pública, classificada como A4 no estrato da Qualis/CAPES e Journal Citation Indicator (JCI), seu fator de impacto de 5 anos é 0,3.**

**Resultados e Discussão: Cor na administração federal brasileira e panorama da burocracia representativa**

A análise das desigualdades no serviço público por meio da lente da burocracia representativa nos dá um panorama que possibilita enxergar as discrepâncias entre a sociedade e o executivo federal.

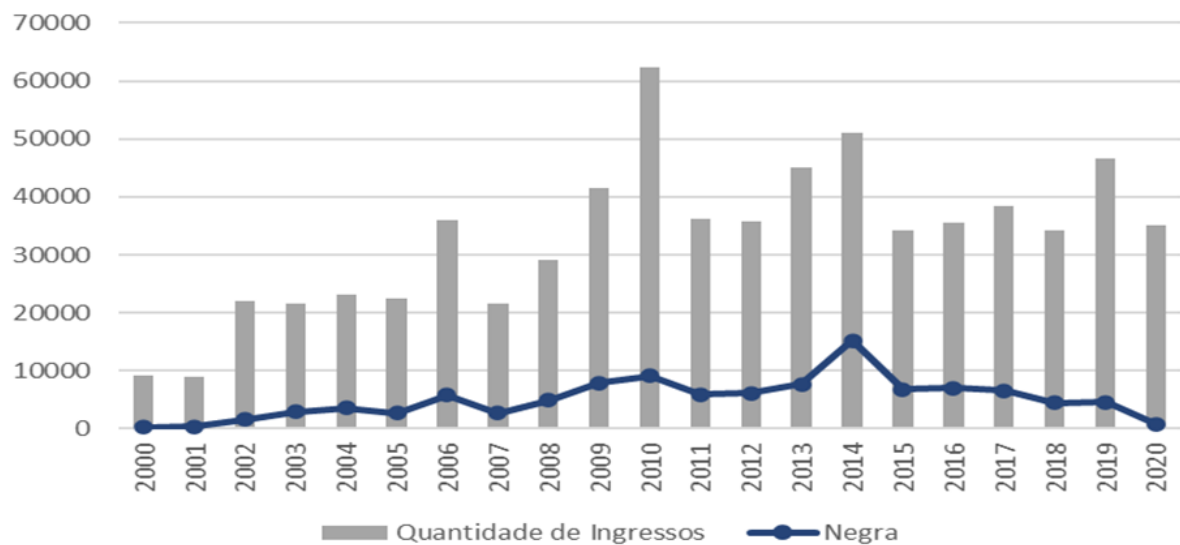
**Tabela 1: População 1999 x População 2023 (em mil pessoas e em %)**

Brasil	1999		2023	
	População	(%)	População	(%)
<b>Total</b>	<b>164133</b>	<b>100</b>	<b>215408</b>	<b>100</b>
Branca	88625	54	92152	43
Preta	8855	5	22283	10
Parda	65608	40	98472	46

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad contínua), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2001 e 2023). Elaborado pelo autor.

O levantamento de dados da PNAD, feito pelo IBGE, auxilia na compreensão da configuração da população brasileira em dois anos diferentes que estão no período em que a pesquisa pretende analisar o panorama da burocracia federal e comparar a representatividade da sociedade na administração federal.

**Gráfico 1: Quantidade de ingressos no serviço público federal 2000-2020 (em mil pessoas)**



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro e Observatório de Pessoal - Painel Estatístico de Pessoal (2023). Elaborado pelo autor.

O número de ingressos no serviço público federal teve um crescimento a partir de 2002, com variações entre os anos e atingindo um pico em 2010, na mesma tendência a admissão de negros aumentou gradualmente com um pico em 2014, depois seguiu uma inclinação de queda até 2022.

**Gráfico 2: Percentual de servidores federais por Raça/Cor 1999-2020 (Em %)**



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro (2023). Elaborado pelo autor.

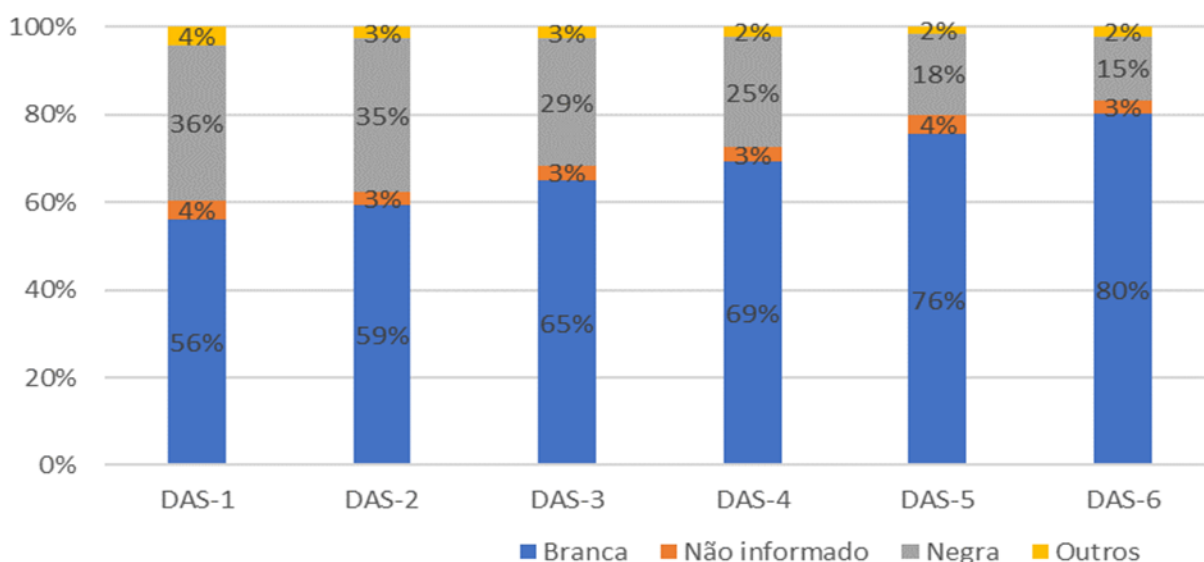
Ao analisar os dados da administração pública federal apresentados no gráfico 2, considerando a série histórica existe uma sub-representação da população negra na burocracia brasileira. Em comparação com os dados de ingressos no serviço público fica evidente que

ocorreu estabilidade na porcentagem de negros na burocracia devido a diminuição admissões deste grupo como apresentadas no gráfico 1.

Pode-se notar também que a partir de 2014, existe tendência de ampliação da participação de pessoas negras. De tal modo, este crescimento se dá após a entrada em vigor da Lei n.º 12.2990/2014, cotas no serviço público, entretanto, é necessário ampliação dos estudos para confirmar a efetiva ação da política de cotas na admissão de servidores.

Sendo assim, em sua pesquisa Ferreira analisou Carreiras Típicas de Estado nos cargos de Analista de Planejamento e Orçamento, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Técnico de Planejamento e Pesquisa, Advogado da União e Procurador Federal e conclui que “análises nos permitem supor que não há uma representação passiva, pois estão distantes do perfil demográfico da população brasileira” (FERREIRA, 2014, p. 223). Assim, podemos aferir que à luz dos dados apresentados sobre o serviço público e as considerações de Ferreira, não se pode afirmar a existência de representatividade passiva na burocracia federal brasileira, com a necessidade de buscar as causas que nos levam a tal conclusão.

**Gráfico 3: Direção e Assessoramento Superior (DAS), por cor ou raça (2020) (Em %)**



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro (2023). Elaborado pelo autor.

Ao voltar olhar para os cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS), principais cargos comissionados federais, “a distribuição racial dos ocupantes de DAS, no entanto, não atenua desigualdades. Ao contrário, as exacerba. Quanto mais alto é o nível hierárquico, menor é a presença de negros” (Ipea, 2021, p. 12). Diante disso, mostra-se que no

alto escalão da administração os negros são pouquíssimos, aponta para uma grande desigualdade institucional, onde os tomadores de decisão em suma são pessoas brancas.

Segundo Almeida (2019, p.33) “No caso do racismo institucional, o domínio se dá como estabelecimento de parâmetros discriminatórios baseados na raça, que servem para manter a hegemonia do grupo racial no poder”. Desse modo, vê-se que o predomínio dos homens brancos é perpetuado pelo poder institucional, regras e padrões são elaboradas para dificultar o acesso dos negros as instituições governamentais e sua ascensão a posições de poder, não abrindo espaços para discussão das desigualdades nos ambientes da gestão pública.

Configura-se assim, a ideia de mérito por estar nessas posições de status social mais elevado, o merecimento como forma de justificar a predominância de pessoas brancas no serviço público, entretanto, o discurso da meritocracia é altamente racista, no contexto brasileiro com explica Almeida (2019). Como tal, o racismo firma-se como um processo burocrático que de forma velada na gestão pública nacional afronta às normas instituídas, dificultando o acesso da população negra a cargos públicos e a progressão na carreira pública.

O ambiente administração pública é formado por pressões políticas, com regras formais, informais e incentivos sociais que moldam os processos de tomada de decisão e enquanto a burocracia for gerida em sua maioria por homens brancos, mudar a realidade social de pessoas negras no país será um desafio (FERREIRA, 2014; ALVES 2020a).

Encontrar evidências da existência de burocracia ativa no serviço público federal conforme conceito da teoria exige aprofundar a investigação, em especial pela configuração demonstrada nos resultados encontrados e falta de análise do comportamento individual dos burocratas que apresentem ações causais que comprovem representação ativa, conforme a literatura sobre burocracia representativa (GROENEVELD; WALLE, 2010; MEIER, 2019; SOWA; SELDON, 2003;).

### **Referências bibliográficas**

ALMEIDA, S. L. **Racismo estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

ALVES, I. C. S. Burocracia representativa e perspectiva interseccional de gênero e raça nas políticas públicas. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, v. 17, n. 1, p. 22-42, Jul/Dez 2020a.

ALVES, I. C. S. Burocracia representativa e políticas públicas inclusivas. In: **12º Encontro da ABCP - Democracia e Desenvolvimento**, João Pessoa. Universidade Federal da Paraíba, p. 01-20, 2020b.

ARRUDA, D. DE O.; BULHÕES, L. M. G.; SANTOS, C. O.. A política de cotas raciais em concursos públicos: desafios em face da luta antirracista. **Serviço Social & Sociedade**, n. 145, p. 91–111, set. 2022.

BENTO, C. **O PACTO DA BRANQUITUDE**. São Paulo: Companhia das letras, 2022.

BRADBURY, M.; KELLOUGH, J. E. Representative Bureaucracy: Assessing the Evidence on Active Representation. **The American Review of Public Administration**, 41(2), 157–167, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0275074010367823>. Acesso em: 21 ago. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 4.228, de 13 de maio de 2002**. Institui, no âmbito da Administração Pública Federal, o Programa Nacional de Ações Afirmativas e dá outras providências. Brasília, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4228.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4228.htm). Acesso em: 27 jun. 2023.

BRASIL. **Estatuto da igualdade racial**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010.

BRASIL. Lei nº 12.990, de 09 de junho de 2014. Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. **Diário Oficial [da União]**: seção 1, Brasília, DF, n. 109, p. 3, 10 jun. 2014.

BRASIL. **Decreto nº 11.443, de 23 de março de 2023**. Dispõe sobre o preenchimento por pessoas negras de percentual mínimo de cargos em comissão e funções de confiança no âmbito da administração pública federal. Brasília, 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/d11443.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11443.htm). Acesso em: 27 jun. 2023.

DANTAS CABRAL, A.; PECCI, A.; VAN RYZIN, G. Representation, Reputation and Expectations Towards Bureaucracy: experimental findings from a favela in Brazil. **Public Management Review**, v. 24, n. 9, p. 1452–1477, 2022. Disponível em: [doi.org/10.1080/14719037.2021.1906934](https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1906934). Acesso em: 21 ago. 2023.

DOS SANTOS, L. A. Burocracia profissional e a livre nomeação para cargos de confiança no Brasil e nos EUA. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 60, n. 1, p. 05-28, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v60i1.8. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/8>. Acesso em: 16 ago. 2023.

FERES JÚNIOR, J.; CAMPOS, L.A.; DAFLON, V.T.; VENTURINI, A.C. Ação afirmativa: conceito, história e debates [online]. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018, 190 p. **Sociedade e política collection**. Disponível em: <https://doi.org/10.7476/9786599036477>. Acesso em: 21 ago. 2023.

FERREIRA, M. A. C. **Burocracia de estado e políticas de promoção da igualdade racial**. 276 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Instituto de Ciências Sociais, Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

FONSECA, D. J. **Políticas públicas e ações afirmativas**. São Paulo: Selo Negro, 2009.

GODOI, M. S.; SANTOS, M. A. Dez anos da lei federal das cotas universitárias: avaliação de seus efeitos e propostas para sua renovação e aperfeiçoamento. **Revista de Informação Legislativa**: RIL, Brasília, DF, v. 58, n. 229, p. 11-35, jan./mar. 2021. Disponível em: <[https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/229/ril\\_v58\\_n229\\_p11](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/229/ril_v58_n229_p11)>. Acesso em: 25 jun. 2023.

GROENEVELD, S.; VAN DE WALLE, S. A contingency approach to representative bureaucracy: power, equal opportunities and diversity. **International review of Administrative Sciences**, 76(2), pp. 239-258, 2010.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD contínua) 2022**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 23 jun. 2023.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Panorama Censo 2022**. Disponível em: <<https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>>. Acesso em: 23 jun. 2023.

IGREJA, R. L.; FERREIRA, G. L. As Cotas Raciais na Administração Pública. Um projeto de expansão e de transformação da burocracia pública brasileira. **Revista Euro Latinoamericana de Análisis Social y Político**, v. 3, n. 6, p. 25-53, 2022.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Atlas do Estado Brasileiro**. Brasília: Ipea, [s.d.]. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>>.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Nota Técnica Nº 49 - Perfil racial do serviço civil ativo do executivo federal (1999-2020)**. Brasília: Ipea, julho de 2021. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.38116/ntdiest49>>.

IPEA – Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada. **Entre O Racismo E A Desigualdade: Da Constituição À Promoção De Uma Política De Igualdade Racial (1988-2008)**. Brasília: Ipea, 2009. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>>.

KINGSLEY, D. **Representative bureaucracy**: An interpretation of British Civil Service. London: The Antioch Press, 1944.

MEIER, K. J. Representative Bureaucracy and Social Equity: Bias, Perceived Fairness and Efficacy. **Journal of Social Equity and Public Administration**, v. 1, n. 1, p. 23–38, 2023. <https://doi.org/10.24926/jsepa.v1i1.4814>

MEIER, K, J. Theoretical Frontiers in Representative Bureaucracy: new directions for research. In: **Perspectives on Public Management and Governance**. Oxford University Press on behalf of the Public Management Research Association, p.39-56, 2019.

MEIER, K. J.; NIGRO, L. Representative bureaucracy and policy preferences: a study in the attitudes of Federal Executives. In: DOLAN, J.; ROSENBLOOM, D. H. (eds.). **Representative Bureaucracy**. Classical readings. London; New York: Routledge, 2003.

MOSHER, F. C. Democracy and the public service. In: DOLAN, J.; ROSENBLOOM, D. H. (eds.). **Representative Bureaucracy**. Classical readings. London; New York: Routledge, 2003.

MOTTA, P. R.; BANDEIRA, M. L. Responsabilidade pública: os reflexos da diversidade ética na gestão pública. In **VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

MOURA, C. **Sociologia do negro brasileiro**. São Paulo: Perspectiva, 2019.

MUNIZ, A. V. S. **Uma identidade para chamar de minha: a SEPPIR e a essencialização de uma identidade negra como estratégia de afirmação**. 224 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Programa de Pós-graduação em Sociologia, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2020.

OLIVEIRA, S. P. **O Estatuto da Igualdade Racial**. São Paulo: Selo Negro, 2013.

OLIVEIRA, A. G.; BARBALHO, A. A. O Movimento Negro no poder? O PT, o Governo Lula e a SEPPIR. **O público e o privado**: Dossiê Estudantes africanos no Ensino Superior do Brasil. v. 12, n. 23, p. 151-172, jan-jun 2014.

RICCUCCI, N. M.; VAN RYZIN, G. G. Representative bureaucracy: a lever to enhance social equity, coproduction, and democracy. **Public Administration Review**, Rutgers University–Newark, v. 77, n. 1, p. 21-30, 2017.

SANTOS, A. P.; DIANA, G. M. O perfil racial nos quadros da administração pública no Brasil: um primeiro balanço dos efeitos da reserva de vagas para negros em uma organização de segurança pública. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 69, n. 4, p. 951 - 982, 2018. DOI: 10.21874/rsp.v69i4.1466. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1466>. Acesso em: 16 ago. 2023.

SILVA, G. P. **Desenho de pesquisa**. Ed. revisada. Brasília: Enap, 2023.

SOUZA, M. N. **Articulação de políticas públicas de promoção da igualdade racial no Brasil: atuação da SEPPIR entre 2003 e 2016**. 107 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2019.

SOWA, J. E.; SELDEN, S. C. Administrative discretion and active representation: An expansion of the theory of representative bureaucracy. **Public Administration Review**, v. 63, n. 6, p. 700–710, 2003.

THIEL, S. V. **Research Methods in Public Administration na Public Management An Introduction**. New York, NY: Routledge, 2022.

VAN RYZIN, G. G.; RICCUCCI, N. M.; LI, H. Representative bureaucracy and its symbolic effect on citizens: a conceptual replication. **Public Management Review**, 19:9, 1365-1379, 2017. DOI: 10.1080/14719037.2016.1195009

VIANA, R. R.; TOKARSKI, C. P. Burocracia Representativa: uma (re)produção de Desigualdades de Gênero e Raça no Setor Público Federal?. **NAU Social**, [S. l.], v. 10, n. 19,

2019. DOI: 10.9771/ns.v10i19.33968. Disponível em:  
<https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/33968>. Acesso em: 26 jun. 2023.

WEBECK, S.; LEE, H. The Behavioral Foundations of Representative Bureaucracy. **Perspectives on Public Management and Governance**, v. 5, n. 3, p. 209–221, 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvac013>>. Acesso em: 27 jun. 2023.