

Representatividade na burocracia federal: qual a cor do serviço público

Murilo Alves da Silva¹

Resumo

Este trabalho aborda a teoria da burocracia representativa e como as ações afirmativas para negros no serviço público impactam a diversidade no governo federal do Brasil. O objetivo do presente estudo é analisar burocracia representativa passiva e ativa no serviço público federal e as ações afirmativas para negros a partir da constituição federal de 1988. São apresentadas neste trabalho, um panorama quantitativo e temporal da distribuição dos recursos humanos no serviço público federal, suas tendências e padrão, a partir do recorte de cor/raça no período. Desenvolvimento da pesquisa se deu de modo a evidenciar a realidade dos dados analisados e cruzados com a revisão bibliográfica e documental. O estudo contribui com dados empíricos que podem auxiliar os debates sobre representatividade na burocracia e em ações para promover a equidade no serviço público como estratégia de ampliação de negros na estrutura do governo.

Palavras-chave: Burocracia Representativa, Ações Afirmativas, Diversidade, Setor Público.

¹Universidade de São Paulo- muriloalves@usp.br

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é formado pela maior população negra fora da África, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad contínua), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), aponta que 55,9%, ou seja, 113 (cento e treze) milhões de brasileiros², são declaradamente negros (pretas e pardas) na sociedade brasileira no ano de 2022. Entretanto a realidade revela profundas disparidades socioeconômicas e educacionais entre negros e não negros, questões como a falta de acesso à educação de qualidade, discriminação no mercado de trabalho e a sub-representação de negros em posições de liderança demonstram a persistência do racismo no país.

No serviço público nacional a parcela de pessoas negras representam 35,1% dos servidores da União no ano de 2020, segundo dados do Silva e Lopez (2021) em Nota Técnica n.º 49 de 2021. Revela a sub-representação dessa população nos órgãos do governo federal em relação à realidade populacional demonstrada na Pnad e com isso as ações afirmativas para negros no serviço público tem a finalidade de aproximar a composição racial da administração ao da sociedade em questão.

As ações afirmativas são políticas públicas para enfrentar essa realidade, com a finalidade não apenas corrigir desigualdades passadas, mas também promover uma sociedade justa e inclusiva, ofertando oportunidade assegurar a pluralidade, diversidade racial e equidade para as minorias e suas futuras gerações.

À medida que a sociedade se torna cada vez mais heterogênea, com uma ampla gama de origens étnicas, culturais, de gênero, orientações sexuais e habilidades, o processo de diversidade no serviço público ganha também o debate sobre sua relevância e interesse no cenário atual. A necessidade de promover a inclusão e a representatividade de negros na administração pública exige soluções efetivas por meio dos governantes. A diversidade no serviço público não é apenas uma questão de justiça social, mas também um fator crucial para o sucesso e a legitimidade das instituições governamentais em um mundo plural e globalizado.

Existem razões para crer que a representatividade na burocracia possa melhorar o processo de igualdade dos grupos sub-representados no serviço público. Como possibilidade, ampliar o debate sobre diversidade, adicionar valores e informações as tomadas de decisão sobre as políticas públicas e gestão governamental. A teoria da burocracia representativa investiga a representação por meio questões normativas, ao explorar as formas passiva e ativa de como a burocracia pode ser promotora da equidade social (MEIER, 2023).

O objetivo do presente estudo é analisar burocracia representativa passiva e ativa no serviço público federal e as ações afirmativas para negros a partir da constituição federal de 1988. A discussão tem como pergunta norteadora: existe uma burocracia representativa passiva e ativa que se aplica ao serviço público federal? Como ponto de partida a hipótese proposta por Meier (2019, p. 41) “Nenhuma burocracia é neutra”.

²Estimativa com base na população total Censo 2022 dados preliminares, disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>.

O presente artigo pretende analisar com maior profundidade o contexto das políticas públicas de ação afirmativa no serviço público por meio das perspectivas da teoria da burocracia representativa e como estas políticas visam corrigir desigualdades históricas e promover a inclusão de grupos racialmente discriminados. Desta forma, oferecer um panorama quantitativo e temporal da distribuição dos recursos humanos no serviço público federal, suas tendências e padrão, a partir do recorte de cor/raça no período pós-Constituição Federal de 1988. Visto que é importante entender como o Brasil, um país caracterizado pelo racismo estrutural e institucional, passou a pautar as questões raciais na burocracia.

2 BUROCRACIA REPRESENTATIVA

A burocracia, desenvolvida pelo sociólogo alemão Max Weber, descreve a organização como uma estrutura hierárquica de autoridade baseada em regras e regulamentos, caracterizada por divisão de trabalho, hierarquia clara de autoridade, regras e procedimentos formais, impessoalidade e seleção de funcionários com base em mérito.

Em contraponto, a teoria da burocracia representativa tem fundamentos que remetem ao trabalho de Donald Kingsley (KINGSLEY, 2016) de 1944 sobre a representação no serviço público inglês, no qual demonstra como as desigualdades de classes no serviço público britânico eram críticas para o Estado. Além do que, a burocracia representativa busca discutir e entender como as pessoas operacionalizam o Estado, classificada em ativa e passiva (MOSHER, 2016). Representação ativa a burocracia favorece a população que se assemelha, grupos demográficos, minoritários, gênero, raça, classe social, entre outras características, os burocratas atuam na formulação políticas públicas para promover o interesse de seus pares. Representação passiva da burocracia reflete as demografias da população a que serve, desta forma, se existir um número percentual maior de negros na sociedade, deve ter no mínimo a mesma proporção percentual na burocracia (MEIER, 2019, 2023; BRADBURY; KELLOUGH, 2011; RYZIN et al., 2017; WEBECK; LEE, 2022).

O processo de representação é complexo e pode apresentar falhas, agir sempre será por um interesse ou por outro. A burocracia sofre influência de quem pode mobilizar a atenção, obter benefícios e retê-los por meio dos processos burocráticos, os burocratas estão a serviço de um público específico e tem a discricionariedade para tomar decisões, agem por alguns princípios ou por alguém (MEIER, 2019). Diminuir preconceitos existentes e fazer com grupos menos favorecidos sejam representados na administração pública, assim, a burocracia representativa busca tornar menos tendenciosa os processos existentes.

Administrações públicas ineficazes passam pela falta de representatividade em sua burocracia, não refletindo as estruturas sociais (GROENEVELD; WALLE, 2010). Com efeito, a burocracia representativa torna-se tema central para gestão pública, ao passo que os gestores buscam eficiência na prestação de serviços, visam ampliar a diversidade no serviço público a fim de que seja reconhecida com mais democrática e atenda melhor a população.

Neste sentido, a promoção de ações afirmativas para igualdade de oportunidades, torna-se ferramenta para lidar com déficit democrático. Refletir a diversidade da população geral de um país, colocando o foco em oferecer oportunidade iguais aos grupos minoritários da sociedade, melhorar os resultados das políticas públicas, ser mais colaborativa e engajada na coprodução da política, são as principais preocupações da burocracia representativa (GROENEVELD; WALLE, 2010; VIANA; TOKARSKI, 2019; WEBECK; LEE, 2022).

Em suma, neste trabalho buscamos analisar representatividade burocrática no serviço público federal nas suas dimensões passiva e ativa. Espera-se evidenciar a desigualdade de cor/raça na administração pública e como o Estado deve refletir a sociedade por ele representada.

3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE AÇÃO AFIRMATIVA NO SERVIÇO PÚBLICO

Durante a transição para a democracia, período pós ditadura militar que durou de 1964 a 1985, o Movimento Negro ampliou sua atuação, fortalecendo-se como um importante protagonista na defesa dos direitos dos negros. Os movimentos sociais buscavam influenciar o sistema político, os militantes negros eram os principais atores para promover a mudança. Articulação não só da agenda dos meios de comunicação, mas também a dos partidos políticos e as agendas parlamentares e administrativa contribuíram para a construção de uma agenda para a inclusão da pauta racial no debate político nacional (OLIVEIRA; BARBALHO, 2014). Assim, estabelece uma nova etapa na Assembleia Constituinte tendo como produto a Constituição Federal de 1988 que pauta a discriminação racial, combate ao preconceito e racismo, valorização da pluralidade e diversidade.

De acordo com Santos (2015, p. 178) “de fato a Constituição Federal no que se refere à questão racial reafirmou o direito à não discriminação”. Diante disso, a CF 88 (BRASIL, 1988) dá centralidade ao combate ao racismo, reafirma e valoriza a cultura negra, tem como estratégia política a ampliação das ações governamentais para o povo negro, abrindo caminho para o processo de reparação histórica.

Apesar disso, as primeiras iniciativas de promoção da igualdade racial vieram em resposta à Marcha pelos 300 anos de Zumbi, governo federal do então presidente Fernando Henrique Cardoso, edita o decreto 20 de novembro de 1995, que institui o Grupo Interministerial de Trabalho para a Valorização da População Negra, composto por 08 representantes da sociedade civil e 10 representantes governamentais. Em 20 de Março de 1996, um novo decreto institui o Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação - GTE-DEO, cuja principal missão seria definir um plano de ação para a eliminação da discriminação no trabalho, contando com representantes de outros Ministérios, sociedade civil - sindicatos, confederação dos empregadores.

Com a conferência de Durban, o país assume efetivo compromisso em adotar medidas contra racismo, discriminação racial, xenofobia e medidas para corrigir as condições existentes

e promover a igualdade de condições aos diversos setores da sociedade. Reconhecer aplicação na prática das ações afirmativas torna-se urgente para promover o processo de desenvolvimento na nação.

Nos anos 2000 universidades federais começam a criar programas de reserva de vagas para egresso de escolas públicas, negros, indígenas e outras minorias. Em 2005 cria-se o Programa Universidade para Todos (Prouni) com o mesmo escopo de público com a diferença de ampliar as vagas em instituições de ensino privado, outra ação foi a ampliação do Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies) que sustentou a expansão da oferta de vagas no ensino superior. (GODOI; SANTOS, 2021).

Em 2002, o Ministério Público do Trabalho (MPT) lançou o Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidades para Todos, com procedimentos para sensibilizar empresas sobre as desigualdades no mercado de trabalho e buscar ações afirmativas para reverter esse quadro. Sendo uma iniciativa inovadora visando a justiça social, combatendo a exclusão da população negra em setores, cargos e salários mais elevados do mercado de trabalho (JACCOUD et al., 2009).

O Decreto n.º 4.228, de 13 de maio de 2002 (BRASIL, 2002), publicado no último ano do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, estabelece o Programa Nacional de Ações Afirmativas, o art. 2.º versa sobre metas percentuais de afrodescendentes no preenchimento de cargos em comissão de Direção e Assessoramento Superiores (DAS). Embora tenha sido revogado parcialmente pelo decreto n.º 10.087, de 5 de novembro de 2019, se encontra vigente há 18 anos e nunca foi efetivado pela administração pública.

Em 2002 o programa de governo do então candidato Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência, após um histórico de conflitos e denúncias internas, a questão racial passou dos documentos setoriais do Partido dos Trabalhadores (PT) para o documento de campanha e posteriormente conseguiu integrar-se à estrutura do poder executivo com a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) (MUNIZ, 2020; OLIVEIRA; BARBALHO, 2014; SOUZA, 2019).

A Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, criada em março de 2003, secretaria com “status” de ministério, com objetivo de promover políticas públicas e o grande desafio de articular entre as diversas esferas sociais e institucionais as políticas de promoção da igualdade racial. Assume o papel de forma transversal, articulando com outros ministérios, demais entidades da sociedade, as ações do governo (GOMES; ALVES, 2017).

A criação da secretaria sofreu com as tensões internas para ser institucionalizada, ter uma posição no governo e efetivar as ações propostas. Os primeiros meses foram de intensa articulação com as entidades do Movimento Negro e cobranças ao governo, o atraso causou dificuldades iniciais em articular com os outros ministérios as políticas públicas para promover agenda para promoção da população negra (GOMES; ALVES, 2017; MUNIZ, 2020; OLIVEIRA; BARBALHO, 2014).

Após anos de lutas e discussões foi promulgada a Lei n.º 12.288, de 20 julho de 2010, Estatuto da Igualdade Racial, com o intuito de promover efetivação da igualdade de oportunidades para a população negra, defender o direito étnico, combater a discriminação e demais

formas intolerância (BRASIL, 2010).

Em seu Art. 39. que trata sobre:

O poder público promoverá ações que assegurem a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho para a população negra, inclusive mediante a implementação de medidas visando à promoção da igualdade nas contratações do setor público e o incentivo à adoção de medidas similares nas empresas e organizações privadas. (BRASIL, 2010, p. 21)

De tal modo, o governo federal deve promover políticas públicas voltadas para a equidade no serviço público, combater o racismo institucional na esfera pública e aprimorar seu sistema de seleção de pessoas, prover pessoas negras em cargos de comissão e função de confiança observando a distribuição étnica do país.

Ao avançar no debate em 2014 a Lei n.º 12.2990 é aprovada e sancionada no governo Dilma Rousseff, institui a reserva de 20% (vinte por cento) das vagas em concursos públicos para candidatos negros e prevê um prazo de 10 (dez) anos de vigência da política pública (BRASIL, 2014). O governo federal busca, assim, atender o Estatuto da Igualdade Racial e promover política de ação afirmativa no serviço público federal.

O Decreto n.º 11.443, de 21 de março de 2023, publicado no início do governo Luiz Inácio Lula da Silva, prevê o preenchimento de 30% das vagas nos cargos e funções comissionadas no serviço público federal por pessoas negras até 31 de dezembro de 2025, a serem acompanhadas pelos Ministérios da Igualdade Racial e da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos que estabelecerão as metas para se atingir pelo órgão da administração federal (BRASIL, 2023).

Ao olharmos para os estudos sobre as ações afirmativas na administração pública, apresentam uma perspectiva por meio do levantamento dos projetos de leis, leis, decretos e portarias que estrutura tais políticas públicas e como se dá a efetiva aplicação das políticas de cotas para negros no serviço público com potencial de mudança as características dos órgãos e ampliação da representatividade deste grupo na burocracia, assim como, apontam as dificuldades em cumprir as legislações existentes e os impedimentos impostos para acessar tais garantias (ARRUDA et al., 2022; SANTOS; DIANA, 2018; IGREJA; FERREIRA, 2022; SILVA, 2023).

Igreja e Ferreira (2022) em sua pesquisa contabilizam o número de normas voltadas para ações afirmativas: 02 (duas) distrital; 39 (trinta e nove) estadual; 07 (sete) federal; 81 (oitenta e uma) municipal e 04 (quatro) nacionais. Destas normas supracitadas, apenas 02 (duas) regravam a sua aplicação para cargos comissionados. Deste modo, existem diversas ações elaboradas por diferentes governos no sentido de reduzir as desigualdades raciais na estrutura burocrática do serviço público, tanto no corpo técnico-administrativo quanto na gestão de caráter político-administrativo.

Em suma, demonstrar como a burocracia federal é representada por meio da cor e raça, seja em um órgão específico do governo ou em suas carreiras. Explicar os caminhos para a redução das desigualdades existentes na administração pública ao criar normativos, acompanhar o processo de entrada de servidores e a configuração de cada órgão, assim, se traça um paralelo com a teoria da burocracia representativa (ARRUDA et al., 2022; ALVES, 2020; IGREJA; FERREIRA, 2022; SILVA, 2023; SANTOS; DIANA, 2018; FERREIRA, 2014).

Deste modo, existem diversas ações elaboradas por diferentes governos no sentido de reduzir as desigualdades raciais na estrutura burocrática do serviço público, tanto no corpo técnico-administrativo quanto na gestão de caráter político-administrativo.

4 METODOLOGIA

Este estudo tem como objetivo analisar a burocracia representativa no serviço público federal e as ações afirmativas para os negros, como argumentos da pesquisa entender as características da burocracia estatal, sua configuração e como as políticas públicas afirmativas podem influenciar na estrutura da administração. Desta forma, o capítulo apresenta os procedimentos metodológicos que nortearam a coleta de dados e as análises dos dados sobre os temas tratados, a fim de alcançar os objetivos da presente pesquisa.

Utilizaremos o termo negro, conforme convenção do IBGE, no qual categoriza as pessoas que se autodeclararam pardas ou pretas, advindo do rol de cinco itens pesquisados no quesito cor como branco, preto, pardo, amarelo e indígena, dentro do censo demográfico brasileiro e conforme entendimento do Art. 1.º, inciso IV da Lei Federal n.º 12.288/2010 (Estatuto da Igualdade Racial) (BRASIL, 2010) “população negra: o conjunto de pessoas que se autodeclararam pretas e pardas”.

A pesquisa se caracteriza por ser qualitativa ao revisar a bibliografia, baseado na leitura, análise e reflexões das ideias expostas pelos autores que fundamentam o trabalho, sobre a teoria da burocracia representativa, como ela se operacionaliza na administração e suas hipóteses, bem como a definição das ações afirmativas, assim, apreciado criticamente dos dados documentais, assim assegurando as condições necessárias para alcançar as contribuições já existentes sobre as temáticas e uma pesquisa documental nas legislações sobre políticas públicas para negros no serviço público desenhadas pelos governos pós-constituição

A pesquisa se caracteriza por ser quantitativa em dados secundários, permite a análise por meio do banco de dados público caracterizar o quadro de servidores e perfil demográfico da população brasileira, respondendo às hipóteses levantadas pela teoria. Deste modo, o desenvolvimento da pesquisa se deu de modo a evidenciar a realidade dos dados analisados e cruzados com a revisão bibliográfica e documental, utiliza-se o método dedutivo, para testar as hipóteses levantadas na pesquisa, certificando que as informações resultantes validem ou não a teoria.

A opção metodológica por analisar os dados do Portal Atlas do Estado Brasileiro e Observatório de Pessoal, se dá pelos mesmos oferecerem um panorama espacial e temporal da distribuição dos recursos humanos no serviço público federal, padrões e estratificação por raça e cor. Para caracterizar a população brasileira foram utilizados dados preliminares do censo demográfico 2022 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que produz dados consolidados sobre a população e serve de base para a produção de políticas públicas. Desta forma, aferimos os dados sobre raça e cor da população para compararmos com o perfil racial do serviço público.

O portal Altas do Estado Brasileiro se configura por ser o maior repositório de dados sobre os três níveis federativos e os três poderes da república brasileira, com objetivo de consolidar os dados sobre pessoal ocupado no serviço público, realizar análises e disponibilizar por meio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicadas (IPEA) informações relevantes sobre o setor público. O sítio Observatório de Pessoal é um repositório do governo federal voltado para os dados de pessoal da administração federal com diferentes informações temáticas a serem consultadas e o Painel Estatístico de Pessoal, oferta dados atualizados do quadro de pessoal dos diferentes órgãos da administração federal.

A pesquisa utilizou-se dos dois repositórios para coletar os dados disponíveis do período de 1999 até 2022, foram analisados e cruzados para gerar informações sobre a estrutura de pessoal utilizando o perfil raça e cor com base. Por meio de uma análise estatística descritiva com dispersão espacial e temporal, compreendendo o período de análise, para desenhar o panorama pelo critério raça e cor do executivo federal e posterior comparação com a configuração demográfica da população brasileira levantada no censo de 2022. Os dados foram baixados dos repositórios em formato de planilhas e estruturados em gráficos na ferramenta *Excel*, com a finalidade de explicar como se dá o processo representativo na burocracia federal.

5 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 %)

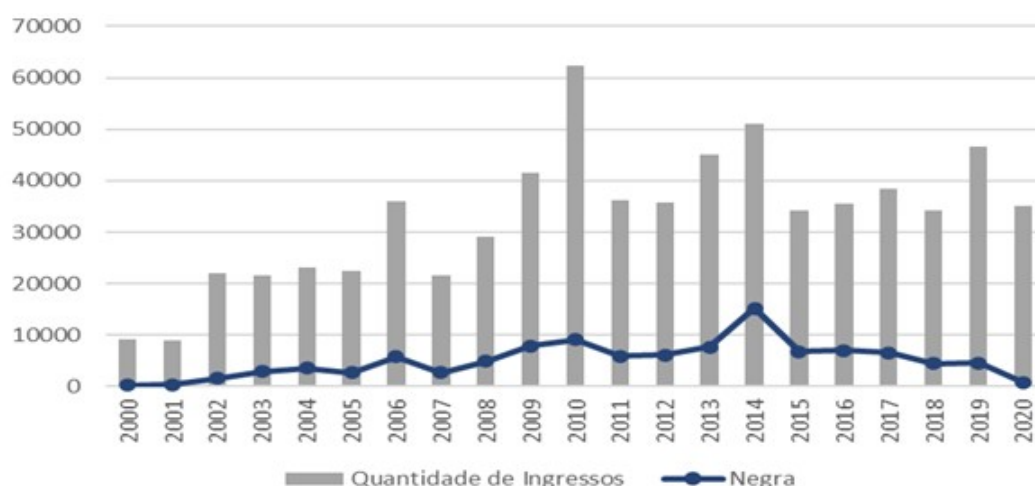
Brasil	1999		2023	
	População	(%)	População	(%)
Total	164133	100	215408	100
Branca	88625	54	92152	43
Preta	8855	5	22283	10
Parda	65608	40	98472	46

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 (IBGE, 2022), 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.

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.

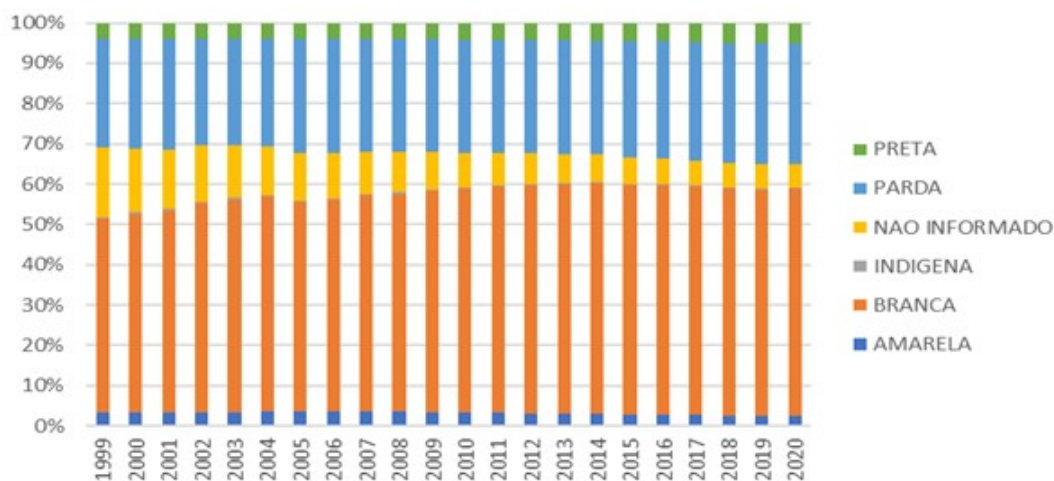
Figura 1 – Gráfico Quantidade de ingressos no serviço público federal 2000-2020 (em mil pessoas)



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

Ao analisar os dados da administração pública federal apresentados no figura 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 figura 1.

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



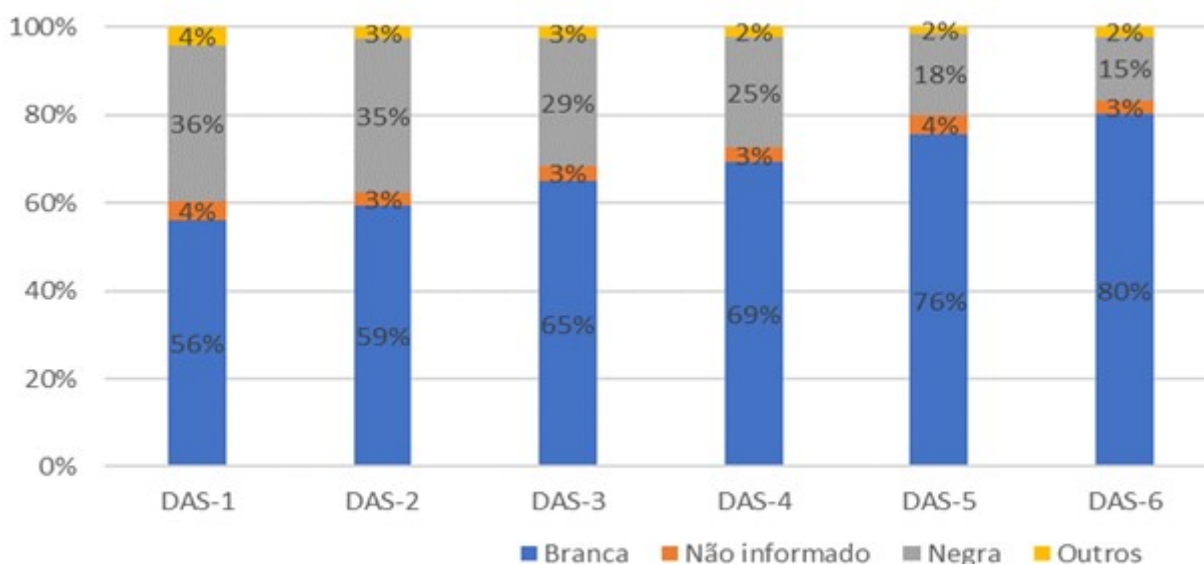
Fonte: Atlas do Estado Brasileiro (2023). Elaborado pelo autor.

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 de 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.

Figura 3 – Gráfico 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” (SILVA; LOPEZ, 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 (ALVES, 2020; FERREIRA, 2014).

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; RICCUCCI; RYZIN, 2017; SOWA; SELDEN, 2003).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho insere-se na trilha de investigação da burocracia representativa procurando entender o perfil de raça/cor no serviço público federal e qual as respostas dadas para mitigar as desigualdades existentes. Adotou uma abordagem balizada a partir da análise do serviço público federal admitindo com Meier (2019) afirma que uma perspectiva neutra de regras para políticas públicas é uma reafirmação das desigualdades existentes entre raças, etnias e gêneros.

A sociedade brasileira caracteriza-se como uma das mais desiguais do planeta, além de contar com um racismo estrutural e institucional forjado pelo período escravista. Para Bento (2022, p.78) “De fato, falar em políticas de diversidade e equidades, é abordar algo que vai além da variedade de aparências, histórias e cultura”. Para tal, promover políticas de ação afirmativas é necessário, no entanto, vai além de só, criar leis, deve-se também aprimorar os meios de controle e avaliação, construir uma estrutura antirracista tanto na sociedade quanto no serviço público brasileiro.

As evidências de dados levantados nesta pesquisa apontam para a burocracia federal afastada da realidade, a população negra não é representada na mesma composição existente demográfica da sociedade brasileira, caso da representação passiva, ainda que existam políticas públicas voltadas para a promoção de maior participação de negros na administração, não se comprova a efetiva representatividade ativa, efetivando ações para suprir as demandas dessa mesma população.

O Estado precisa investir em processos de atração e seleção de pessoas que enfoque em reduzir as desigualdades enfatizadas atualmente no serviço público, é fundamental discutir as limitações dos concursos para admissão de novos servidores e como estes reproduzem as desigualdades da sociedade, corrigir as dificuldades na implantação da Lei n.º 12.990/2014 que instituiu as cotas na administração pública. Além disso, que o Decreto n.º 11.443/2023 que institui a reserva de 30% das vagas em comissão para negros, promova e reconheça os mesmos, aumentando o número de lideranças negras que fomentem a burocracia ativa e favoreça políticas para este público ainda minoritário no serviço público.

Ao levantar o debate sobre burocracia representativa no Estado, uma literatura ainda pouco utilizada na academia brasileira, contudo, amplamente utilizada no debate internacional (FERREIRA, 2014). Auxiliou para entender as posições da burocracia sobre a participação dos negros na administração e se existia ou não representatividade passiva e ativa. O estudo se mostra limitado por estar em estado inicial de análise, por outro lado, fica aberto caminho para nova pesquisa sobre representação na burocracia.

Agradeço a agência de fomento Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo suporte com bolsa de pesquisa.

Referências

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. 2020.

ARRUDA, D. 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**, SAGE Publications Sage CA: Los Angeles, CA, v. 41, n. 2, p. 157–167, 2011.

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: [s.n.], 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4228.htm>.

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] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, seção 1, n. 109, p. 3, 2014. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/l12990.htm>.

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: [s.n.], 2023. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2023/decreto/d11443.htm>.

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

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**, Senado Federal, v. 58, n. 229, p. 11–35, 2021.

GOMES, M.V.P.; ALVES, M.A. Como se cria um ministério o processo de cooptação como mecanismo de distensão na relação entre movimentos sociais e estado. **Revista de Administração Pública**, SciELO Brasil, v. 51, p. 388–406, mai. 2017.

GROENEVELD, S.; WALLE, S. Van de. A contingency approach to representative bureaucracy: Power, equal opportunities and diversity. **International Review of Administrative Sciences**, Sage Publications Sage UK: London, England, v. 76, n. 2, p. 239–258, 2010.

IBGE, INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD contínua) 2022**. [s.n.], 2022. Acesso em: 27 set. 2023. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>.

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 (RELASP)**, v. 3, n. 6, p. 25–53, 2022.

JACCOUD, L. B. et al. Entre o racismo e a desigualdade: Da constituição À promoção de uma política de igualdade racial (1988-2008). **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)**, Brasília, DF, 2009. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.38116/ntdiest49>>.

KINGSLEY, J. D. Representative bureaucracy. In: **Representative Bureaucracy**. [S.l.]: Routledge, 2016. p. 12–18.

MEIER, K. J. Theoretical frontiers in representative bureaucracy: New directions for research. **Perspectives on Public Management and Governance**, Oxford University Press US, v. 2, n. 1, p. 39–56, 2019.

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, Jan. 2023. Disponível em: <<https://jsepajournal.org/index.php/jsepa/article/view/4814>>.

MOSHER, F. C. Democracy and the public service. In: **Representative Bureaucracy**. [S.l.]: Routledge, 2016. p. 19–22.

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

OLIVEIRA, A. G.; BARBALHO, A. A. O movimento negro no poder? o pt, o governo lula e a seppir. **O público e o privado**, v. 12, n. 23 jan–jun, p. 151–172, 2014.

RICCUCCI, N. M.; RYZIN, G. G. Van. Representative bureaucracy: A lever to enhance social equity, coproduction, and democracy. **Public Administration Review**, Wiley Online Library, v. 77, n. 1, p. 21–30, 2017.

RYZIN, G. G. Van; RICCUCCI, N. M.; LI, H. Representative bureaucracy and its symbolic effect on citizens: A conceptual replication. **Public Management Review**, Taylor & Francis, v. 19, n. 9, p. 1365–1379, 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**, Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2018. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1466>>.

SANTOS, N. N. S. **A voz e a palavra do Movimento Negro na Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988): um estudo das demandas por direitos**. 2015. 205 f p. Tese (Mestrado em Direito) — Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

SILVA, T. D. Ações afirmativas nos estados brasileiros o caso da reserva de vagas para população negra em concursos públicos.: In: Lopez, felix g.; cardoso junior, josé celso (org.). **Trajetórias da burocracia na Nova República: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020)**, Brasília: IPEA, p. 351–370, 2023. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-047-9>>.

SILVA, T. D.; LOPEZ, F. G. Perfil racial do serviço civil ativo do executivo federal (1999-2020): Nota técnica nº 49. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)**, Brasília, DF, 2021. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>>.

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

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

VIANA, R. R.; TOKARSKI, C. P. Burocracia representativa: uma (re) produção de desigualdades de gênero e raça no setor público federal? **NAU Social**, v. 10, n. 19, 2019. Disponível em: <<https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/33968>>.

WEBECK, Sean; LEE, Hongseok. The behavioral foundations of representative bureaucracy. **Perspectives on Public Management and Governance**, Oxford University Press US, v. 5, n. 3, p. 209–221, 2022.