

Estado da publicação: O preprint não foi publicado em outro meio.

DO TETO DE VIDRO AO TETO DE CONCRETO: RAÇA, GÊNERO E BUROCRACIA REPRESENTATIVA NO FUNCIONALISMO PÚBLICO FEDERAL BRASILEIRO (2012–2025)

Viviane Marques Barbosa

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.17869>

Submetido em: 2026-09-02

Postado em: 2026-09-03 (versão 1)

(AAAA-MM-DD)

DO TETO DE VIDRO AO TETO DE CONCRETO: RAÇA, GÊNERO E BUROCRACIA REPRESENTATIVA NO FUNCIONALISMO PÚBLICO FEDERAL BRASILEIRO (2012–2025)

Viviane Marques Barbosa,

<https://orcid.org/0009-0001-5532-8586>

[<vivianebarbosa@iesp.uerj.br>](mailto:vivianebarbosa@iesp.uerj.br)

IESP-UERJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

RESUMO: Este artigo analisa a composição racial, de gênero e socioeconômica do funcionalismo público federal brasileiro entre 2012 e 2025, articulando a literatura internacional sobre burocracia representativa, gestão da diversidade e equidade social à literatura brasileira recente sobre interseccionalidade e segregação ocupacional no setor público, e a dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua). Parte-se da premissa, formulada por Kingsley e sistematizada por Mosher, de que um Estado democrático deve refletir, em sua composição, a diversidade da sociedade a que serve, distinguindo-se representação passiva de representação ativa. A revisão bibliográfica mostra que, enquanto a literatura internacional trata gênero e raça predominantemente como eixos separados, a literatura brasileira recente — sobretudo Pinheiro (2023) e Silva (2024) — desenvolve as categorias de “teto de concreto” e “chão pegajoso” para descrever uma barreira qualitativamente mais rígida enfrentada por mulheres negras, distinta do “teto de vidro” enfrentado por mulheres brancas. A análise de dados da PNAD Contínua (2012–2025), estratificada por grupo racial e de gênero, região, estrato de renda e escolaridade, confirma esse padrão: a sub-representação de pessoas negras e indígenas concentra-se nos estratos de maior renda e escolaridade, e uma comparação complementar com o setor privado formal (2013–2024) mostra que o funcionalismo público é vantajoso para a maioria dos grupos, mas essa vantagem desaparece para mulheres pretas, pardas e indígenas. Conclui-se que a representação passiva, embora crescente, ainda não se traduz em mobilidade vertical equivalente entre os grupos analisados.

Palavras-chave: burocracia representativa, teto de concreto, interseccionalidade, gênero, funcionalismo público federal.

FROM THE GLASS CEILING TO THE CONCRETE CEILING: RACE, GENDER, AND REPRESENTATIVE BUREAUCRACY IN THE BRAZILIAN FEDERAL CIVIL SERVICE (2012–2025)

ABSTRACT: This paper examines the racial, gender, and socioeconomic composition of the Brazilian federal civil service between 2012 and 2025, bringing together the international literature on representative bureaucracy, diversity management, and social equity with recent Brazilian

literature on intersectionality and occupational segregation in the public sector, and with data from the Continuous National Household Sample Survey (PNAD Contínua). It builds on the premise, formulated by Kingsley and systematized by Mosher, that a democratic state should reflect the diversity of the society it serves, distinguishing passive from active representation. The literature review shows that, while the international literature treats gender and race predominantly as separate axes, recent Brazilian scholarship — especially Pinheiro (2023) and Silva (2024) — develops the categories of “concrete ceiling” and “sticky floor” to describe a qualitatively more rigid barrier faced by Black women, distinct from the “glass ceiling” faced by white women. The analysis of PNAD Contínua data (2012-2025), stratified by racial and gender group, region, income bracket, and education, confirms this pattern: the underrepresentation of Black and Indigenous people is concentrated in higher income and education brackets, and a complementary comparison with the formal private sector (2013-2024) shows that the civil service is advantageous for most groups, but this advantage disappears for Black and Indigenous women. The paper concludes that passive representation, although increasing, has not yet translated into equivalent vertical mobility across the groups analyzed.

Keywords: representative bureaucracy, concrete ceiling, intersectionality, gender, federal civil service.

INTRODUÇÃO

A composição demográfica das instituições públicas não é uma variável meramente estética, mas o cerne da legitimidade democrática contemporânea. A literatura de administração pública tem se voltado, nas últimas décadas, à pergunta sobre quem ocupa o Estado — e por que essa composição importa para a formulação e a implementação de políticas públicas. Este artigo situa-se nesse debate ao analisar a composição racial, de gênero e socioeconômica do funcionalismo público federal brasileiro entre 2012 e 2025, articulando a literatura internacional sobre burocracia representativa à literatura brasileira recente sobre interseccionalidade no setor público, e a dados empíricos extraídos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua).

O recorte temporal adotado (2012-2025) não é arbitrário: 2012 é o ano em que se torna obrigatório o registro do quesito raça/cor no Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE), dois anos antes da sanção da Lei de Cotas no serviço público federal (Lei nº 12.990/2014). O artigo está organizado da seguinte forma: a seção 1 revisa a literatura internacional e brasileira sobre burocracia representativa, gestão da diversidade, equidade social e interseccionalidade; a seção 2 reconstrói a

trajetória histórica da diversidade burocrática e das ações afirmativas no Brasil; a seção 3 apresenta os dados e o método utilizados; a seção 4 apresenta os resultados descritivos da análise da PNAD Contínua; e, por fim, as considerações finais discutem as implicações desses resultados para a literatura de burocracia representativa aplicada a contextos de desigualdade racial persistente.

1 REFERENCIAL TEÓRICO: BUROCRACIA REPRESENTATIVA, DIVERSIDADE E O TETO DE CONCRETO

A teoria da burocracia representativa foi originalmente formulada por J. Donald Kingsley (1944), a partir do caso do serviço civil britânico, e sistematizada por Frederick Mosher (1968). Ambos partem da premissa de que um Estado democrático deve refletir, em sua composição, a diversidade da sociedade à qual serve, distinguindo-se representação passiva (correspondência estatística entre a composição da burocracia e a da sociedade) de representação ativa (a tradução efetiva de valores e interesses de grupo em decisões concretas de política pública). Foi Thompson (1976), contudo, quem formulou de maneira mais sistemática a questão que orientaria décadas de pesquisa empírica: a presença de minorias na burocracia invariavelmente se traduz em ação substantiva em favor desses grupos? A literatura subsequente convergiu para uma resposta majoritariamente otimista: Selden (1997) demonstra que distritos administrativos com maior representação passiva de minorias alocam, proporcionalmente, mais benefícios a esses grupos; Meier e Nicholson-Crotty (2006) mostram que a presença de mulheres nas forças policiais aumenta as prisões por agressão sexual; e Wilkins e Keiser (2006) evidenciam que supervisoras mulheres priorizam, na aplicação de políticas de pensão alimentícia, os casos que beneficiam diretamente as mães. Keiser et al. (2002) sistematizam essas condições ao propor que uma política seja “generificada” quando gera benefício de classe para um grupo, é rotulada como “assunto” desse grupo pelo debate público, e quando a identidade do servidor altera a interação com o cidadão atendido. No contexto brasileiro, Meier e Funk (2016) descrevem o país como um caso de “governo amigável, mas sociedade cruel”, no qual a eleição de mulheres para cargos executivos locais aumenta a nomeação de mulheres para chefias municipais, traduzindo-se em políticas mais sensíveis às demandas de gênero.

Paralelamente, um segundo eixo da literatura desloca o foco da contagem demográfica para a gestão da diversidade. Choi e Rainey (2010) demonstram que o mero aumento da diversidade nas

agências públicas não garante alta performance organizacional: é a gestão eficaz dessa diversidade que se correlaciona positivamente com o desempenho percebido. David Pitts (2005; 2006), em diálogo com Kellough e Naff (2004), sistematiza sete componentes dessa gestão — accountability gerencial, exame da estrutura organizacional, monitoramento da representação, treinamento, mentoria, redes internas de apoio e valores compartilhados —, cuja presença tende a inverter a correlação entre diversidade e desempenho, produzindo o que Nancy Adler (2002) chama de “sinergia cultural”. Paralelamente, um vocabulário normativo distinto se consolida em torno da equidade social, proposta por Frederickson (2005; 2015) como “terceiro pilar” da administração pública: para o autor, a neutralidade burocrática é um mito, e os burocratas devem guiar-se por princípios de justiça distributiva. Pandey et al. (2022) tensionam essa proposta ao criticar a aceitação implícita da branquitude e da masculinidade como normas institucionais não problematizadas nos modelos tradicionais de burocracia representativa, exigindo a incorporação de lentes interseccionais — crítica que antecipa, no plano internacional, o movimento que a literatura brasileira realizará de forma mais aprofundada.

Um terceiro eixo da literatura internacional volta-se aos obstáculos estruturais enfrentados por mulheres nos altos escalões do Estado. Bowling et al. (2006) descrevem um teto de vidro que estaria “rachando” para mulheres com maior escolaridade, ainda que “paredes de vidro” — a divisão entre agências associadas a homens e a mulheres — permaneçam. Kelly e Newman (2001) propõem o conceito de “burocracia generificada”, segundo o qual a missão institucional de cada agência molda a forma como benefícios e assédios ocorrem no ambiente de trabalho — conceito testado empiricamente no Brasil por Farias e do Carmo (2018), que demonstram um teto de vidro nítido entre as diplomatas do Itamaraty. Franceschet e Piscopo (2013) discutem as cotas de gênero como estratégia deliberada para romper esses “tetos”.

1.1 O caso brasileiro: da igualdade formal ao teto de concreto

O setor público brasileiro é frequentemente idealizado como espaço de isonomia, no qual o concurso público blindaria contra as discriminações que estruturam o mercado de trabalho privado (SILVA; SILVA, 2014; CARVALHO, 2024). Carvalho (2024) periodiza essa trajetória em sucessivas eras — da espoliação colonial à era dos cavaleiros e, a partir da Constituição de 1988, à era do mérito —, defendendo a necessidade de uma quarta fase, a era da diversidade, que transite da igualdade

formal para a igualdade material por meio de políticas de ação afirmativa. Silva e Silva (2014) analisam a tramitação do Projeto de Lei 6.738/2013, convertido na Lei nº 12.990/2014, que reserva 20% das vagas em concursos federais a candidatos negros; e Igreja et al. (2021) mapeiam 113 normas de ação afirmativa editadas entre 2002 e 2021, identificando as Comissões de Heteroidentificação como inovação central da “segunda geração” de cotas, iniciada com a Lei 12.990.

Um segundo conjunto de estudos brasileiros oferece evidência quantitativa de longo prazo. Lopez e Guedes (2020) desmistificam a narrativa do “inchaço do funcionalismo federal”, mostrando que o crescimento do emprego público concentrou-se no nível municipal. Silveira e Almeida (2021), aplicando índices de segregação ocupacional à PNAD Contínua (2012-2019), mostram queda modesta na segregação global, mas persistência da sub-representação negra em cargos de direção — ainda que a desvantagem no setor público seja menor do que no setor privado. Silva e Lopez (2021), com dados do SIAPE (1999-2020), confirmam que a presença negra se dilui nas carreiras típicas de Estado de maior prestígio.

A exclusão de gênero é detalhada por Carvalho e Antloga (2025), que identificam segregação horizontal (concentração de mulheres em carreiras de cuidado) e vertical (teto de vidro) no funcionalismo brasileiro, associando-a a adoecimento psicossocial; por Souza et al. (2026), que documentam, em estudo qualitativo com dezoito mulheres em cargos de comando, um comportamento defensivo de negação das barreiras de gênero entre as que alcançam o topo; e por Viana e Tokarski (2019), que quantificam a queda da participação feminina de 40,4% nos cargos comissionados de baixo escalão (DAS 1-3) para 28,5% no alto escalão (DAS 4-6) no Executivo federal.

É, contudo, a chave interseccional (COLLINS, 2000; 2019) que permite a contribuição mais original da literatura brasileira. Pinheiro (2023) demonstra que o “teto de vidro” — obstáculo transparente e superável por esforço individual — aplica-se apenas às mulheres brancas (28,9% dos cargos DAS 1-3); para as mulheres negras, a barreira é um teto de concreto: em 2020, apenas 14% dos cargos DAS 1-3, caindo para 2,4% no DAS 6 e 1,6% nos Cargos de Natureza Especial. Silva (2024), em decomposição econométrica de dados da PNAD Contínua (2012-2022) por regressões quantílicas incondicionais (RIF) e decomposição de Oaxaca-Blinder, confirma que o “efeito estrutura” — a discriminação institucional não explicada por capital humano — responde por 76,5% a 97,2% do hiato salarial entre mulheres negras e homens brancos, hiato que se agrava justamente nos quantis

superiores da distribuição salarial. O conceito de “teto de concreto”, cunhado por Pinheiro (2023), pode assim ser lido como um refinamento, no contexto brasileiro, da própria metáfora do teto de vidro que estrutura a literatura internacional.

2 A DIVERSIDADE BUROCRÁTICA NO BRASIL: TRAJETÓRIA HISTÓRICA E AÇÕES AFIRMATIVAS

A politização da composição racial do funcionalismo público brasileiro não é recente, ainda que sua institucionalização legal o seja. Já em 1983, o deputado federal Abdias do Nascimento apresentou o Projeto de Lei nº 1.332, propondo reservar 20% das vagas públicas para homens negros e 20% para mulheres negras — proposta não aprovada, mas que antecipa em três décadas a lógica das cotas hoje vigentes. A redemocratização e a Constituição de 1988 reabriram esse debate, e a Conferência de Durban (2001) acelerou-o, desdobrando-se na criação da SEPPIR (2003) e no Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010).

O marco mais direto para esta pesquisa é a Lei nº 12.990/2014 — analisada por Silva e Silva (2014) — que reservou 20% das vagas em concursos federais a pessoas negras, com constitucionalidade confirmada pelo STF em 2017 (ADC 41). É o ano de 2012 — marco do registro obrigatório de raça/cor no SIAPE — que define o início do recorte temporal desta pesquisa. A partir de 2023, a agenda se expande: o Decreto nº 11.443/2023 institui 30% de reserva nos cargos comissionados (DAS) para pessoas negras, deslocando a cota do ingresso para os espaços de decisão; e o Decreto nº 11.785/2023 institui o Programa Federal de Ações Afirmativas. Em 2025, a Lei nº 15.142 amplia a reserva para 30% e inclui indígenas e quilombolas. Essa trajetória evidencia que a demanda por representatividade racial antecede em décadas sua institucionalização legal, reforçando que o Estado brasileiro foi pressionado a incorporá-la por décadas de mobilização dos movimentos negros.

3 DADOS E MÉTODO

Os dados provêm da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua, IBGE), selecionada por reunir raça/cor autodeclarada, sexo, escolaridade, posição na ocupação e rendimento — informações não disponíveis com a mesma granularidade em registros administrativos como o SIAPE. Utilizaram-se os microdados do quarto trimestre de cada ano, de 2012

a 2025, empilhados em painel único, com restrição à população de servidores públicos. Todos os indicadores foram calculados por estimadores de razão ponderados, considerando o desenho amostral complexo (pacote survey do R), com estratos de renda recalculados anualmente e valores monetários deflacionados pelo IPCA (preços de nov./2025). A estratégia analítica construiu séries anuais estratificadas por grupo interseccional de raça e gênero (homens brancos – HBA; mulheres brancas – MBA; homens pretos, pardos e indígenas – HPPI; mulheres pretas, pardas e indígenas – MPPI), por região, Unidade da Federação, estrato de renda e escolaridade. Um recorte complementar (2013-2024) compara essa trajetória à do setor privado formal (CLT). Limitações incluem o tamanho amostral reduzido em recortes finos, a ausência de detalhamento de órgão/carreira na PNAD, a autodeclaração da raça/cor e o uso de apenas o quarto trimestre de cada ano.

4 RESULTADOS: A COMPOSIÇÃO DO FUNCIONALISMO PÚBLICO FEDERAL BRASILEIRO (2012-2025)

4.1 Composição por grupo interseccional, região e renda

Entre 2012 e 2025, o grupo de mulheres brancas (MBA) parte com a maior participação relativa (próxima de 31%), enquanto o de homens brancos (HBA) cai para cerca de 19% em 2025. O grupo de mulheres pretas, pardas e indígenas (MPPI) cresce consistentemente, superando MBA a partir de 2022 e tornando-se o maior grupo (Figura 1). Esse padrão não é uniforme no território: Norte e Nordeste concentram HPPI e MPPI; o Sul mantém HBA como grupo majoritário (cerca de 40%). No quartil de renda mais baixo, MPPI já é maioria e cresce, superando 40% em 2025; no quartil mais alto, HBA mantém a maior participação (30% a 38%), com MPPI na menor parcela — padrão análogo ao observado por escolaridade e consistente com os achados de Pinheiro (2023) e Silva (2024) sobre a concentração da sub-representação negra nos postos de maior prestígio.

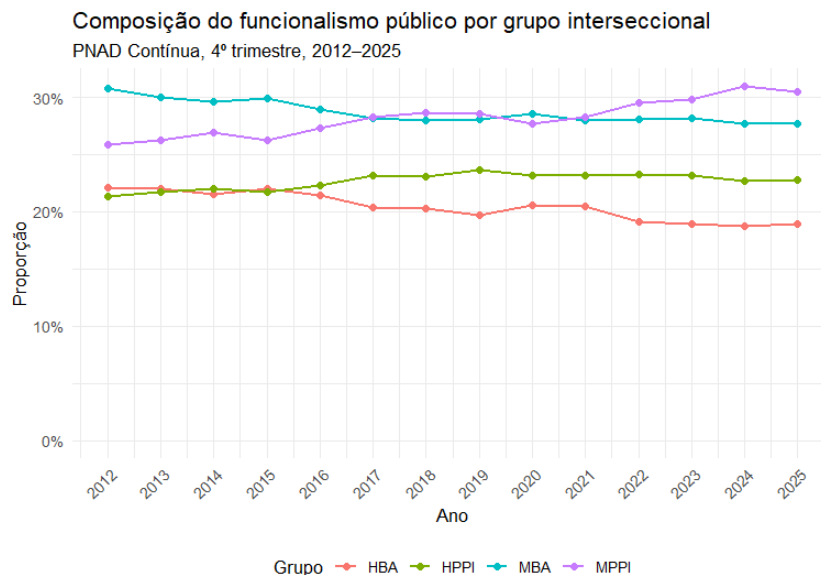
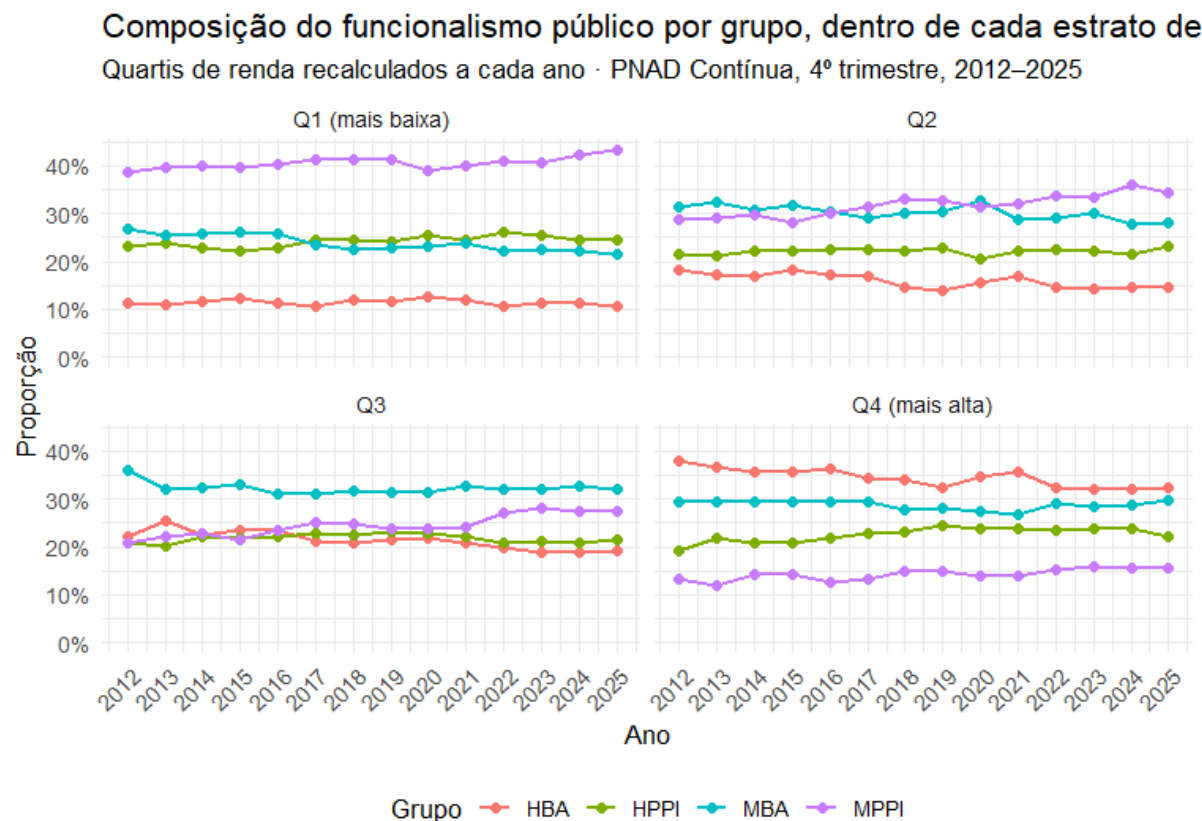


Figura 1 – Composição do funcionalismo público por grupo interseccional (2012-2025). Fonte: elaboração própria a partir da PNAD Contínua (IBGE).

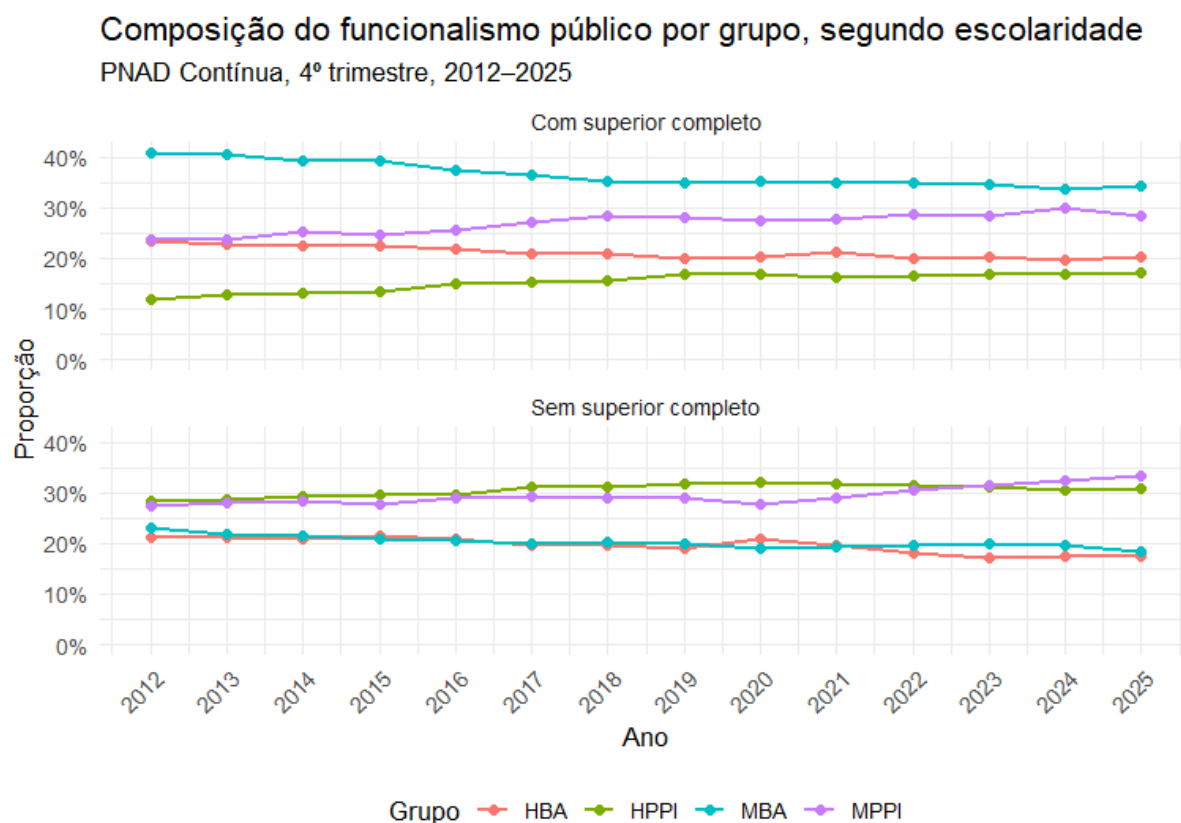
Figura 4 – Composição do funcionalismo público por grupo, dentro de cada estrato de renda



Fonte: elaboração própria a partir da PNAD Contínua (IBGE). Quartis recalculados a cada ano.

No quartil mais baixo (Q_1), o grupo MPPI já representa a maior parcela e cresce ao longo da série, superando 40% em 2025. No quartil mais alto (Q_4), o grupo HBA mantém a maior participação durante todo o período (entre 30% e 38%), com MPPI representando a menor parcela.

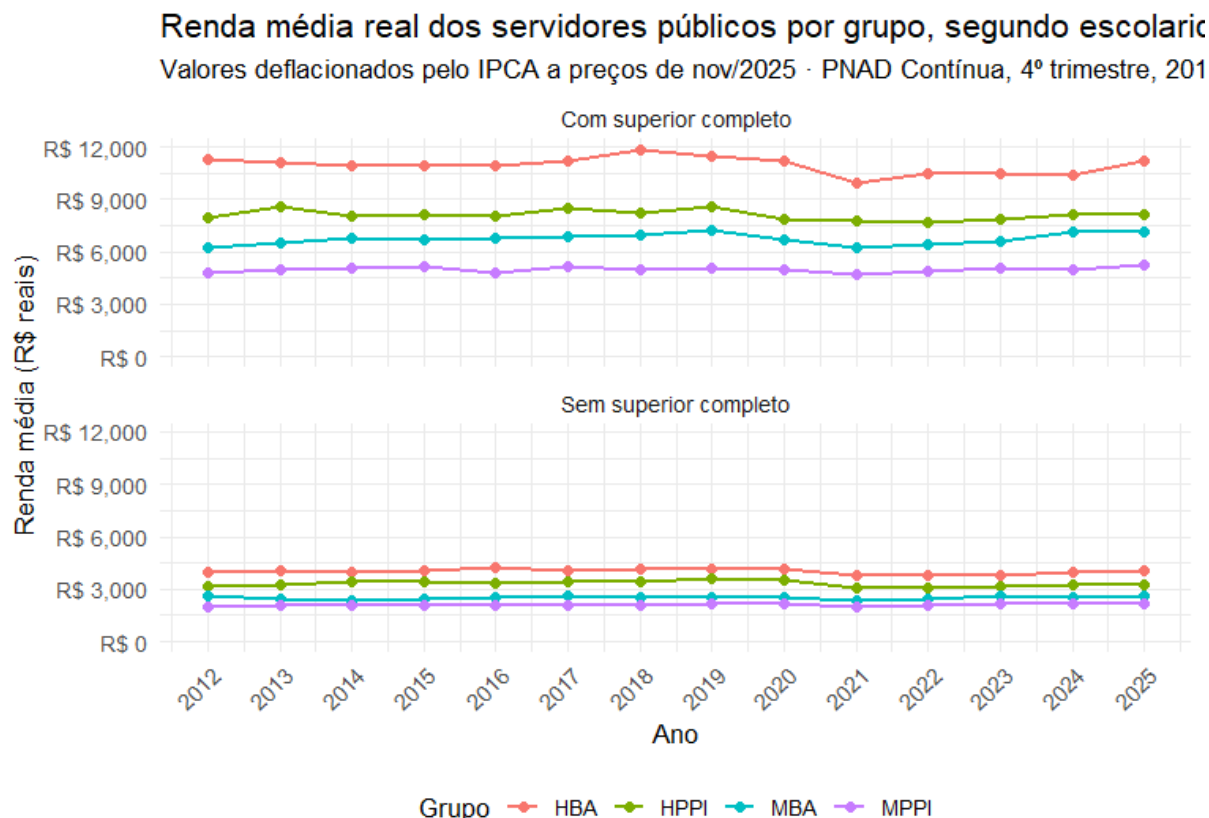
Figura 5 – Composição do funcionalismo público por grupo, segundo escolaridade



Fonte: elaboração própria a partir da PNAD Contínua (IBGE).

No painel "com superior completo", HPPI parte de aproximadamente 12% em 2012 e chega a cerca de 18% em 2025. No painel "sem superior completo", MPPI é o grupo de maior participação a partir de 2022, superando 30%.

Figura 6 – Renda média real dos servidores públicos por grupo, segundo escolaridade



Fonte: elaboração própria a partir da PNAD Contínua (IBGE). Valores deflacionados pelo IPCA a preços de nov/2025.

Entre servidores com superior completo, HBA apresenta renda média real consistentemente mais alta (entre R\$ 11.000 e R\$ 12.000), seguido por HPPI e MBA (entre R\$ 6.000 e R\$ 9.000), com MPPI na posição inferior (entre R\$ 5.000 e R\$ 6.000). Entre servidores sem superior completo, os diferenciais absolutos são menores, mas HBA ainda mantém a renda média mais alta.

4.2 Renda média e comparação com o setor privado (CLT)

Um recorte complementar (2013-2024) mostra que o funcionalismo público paga, em média, mais do que o setor CLT (R\$ 5.100 contra R\$ 3.300 em 2024); porém, essa vantagem não é uniforme entre grupos: HBA, MBA e HPPI recebem, no setor público, mais do que qualquer grupo na CLT, mas a remuneração de MPPI no setor público fica praticamente empatada com a de MBA na CLT (Figura

2) — evidência direta de que o “teto de concreto” de Pinheiro (2023) e o “efeito estrutura” de Silva (2024) operam mesmo no setor tido como comparativamente mais igualitário.

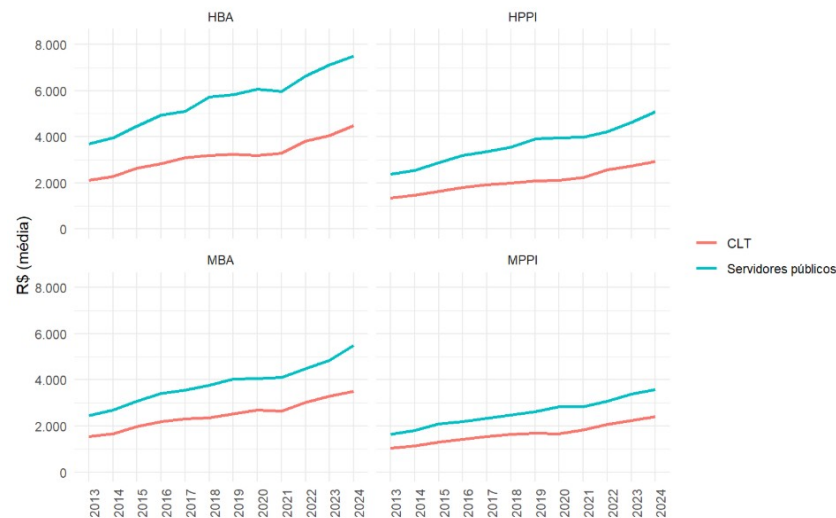


Figura 2 – Remuneração média dos servidores públicos e da população com CLT, por grupo interseccional (2013-2024). Fonte: elaboração própria a partir da PNAD Contínua (IBGE).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo articulou a literatura internacional e brasileira sobre burocracia representativa, gestão da diversidade e interseccionalidade a uma análise longitudinal da composição do funcionalismo público federal brasileiro entre 2012 e 2025. Os resultados confirmam empiricamente, com dados da PNAD Contínua, o diagnóstico já sistematizado pela literatura brasileira recente: a sub-representação de pessoas negras e indígenas não é uniforme, mas se concentra nos estratos de maior renda e escolaridade, e se intensifica no cruzamento entre raça e gênero. A comparação com o setor privado formal reforça esse achado — o funcionalismo público constitui vantagem relativa para a maioria dos grupos, mas essa vantagem praticamente desaparece para mulheres pretas, pardas e indígenas.

Esses achados corroboram a tese central da literatura brasileira revisada: o “teto de vidro” identificado pela literatura internacional (BOWLING et al., 2006; KELLY; NEWMAN, 2001) descreve adequadamente a barreira enfrentada por mulheres brancas no Brasil, mas é insuficiente para captar a barreira, qualitativamente mais rígida, enfrentada por mulheres negras — o “teto de concreto” de Pinheiro (2023), refinado econometricamente por Silva (2024). Isso reforça a principal contribuição

original da literatura brasileira ao debate internacional: a demonstração, empírica e econométrica, de que raça e gênero se combinam de forma sinérgica, e não meramente aditiva, na produção de desigualdades no funcionalismo público — tensionando os próprios modelos tradicionais de burocracia representativa, que tendem a tratar esses eixos separadamente. Como agenda de pesquisa futura, aponta-se a necessidade de investigar a representação ativa desses grupos e de aprofundar a análise por órgão e carreira específicos, à medida que bases administrativas como o SIAPE se consolidem como fontes de dados mais granulares.

MATERIAIS SUPLEMENTARES

O detalhamento completo da base de dados, da construção da amostra, das variáveis originais e derivadas utilizadas, da construção dos indicadores e das limitações metodológicas está disponível mediante solicitação às/aos autoras/es, podendo ser disponibilizado como apêndice eletrônico. Os microdados da PNAD Contínua utilizados são de acesso público, disponibilizados pelo IBGE.

REFERÊNCIAS

ADLER, Nancy J. *International Dimensions of Organizational Behavior*. 4. ed. Cincinnati: South-Western, 2002.

ALTHUSSER, Louis. *Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado*. Lisboa: Presença, 1980.

BOURDIEU, Pierre. *La noblesse d'État: grandes écoles et esprit de corps*. Paris: Éditions de Minuit, 1989.

BOWLING, C. J. et al. Cracked Ceilings, Firmer Floors, and Weakening Walls: Trends and Patterns in Gender Representation among Executives Leading American State Agencies, 1970–2000. *Public Administration Review*, v. 66, n. 6, p. 823-836, 2006.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1.332, de 1983. Reserva vagas para negros nos órgãos da Administração Pública. Autoria: Deputado Abdias do Nascimento. Brasília, DF, 1983.

BRASIL. Decreto nº 11.443, de 21 de março de 2023. Institui a reserva de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS e de Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE a pessoas negras, no âmbito da administração pública federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2023.

BRASIL. Decreto nº 11.785, de 22 de novembro de 2023. Institui o Programa Federal de Ações Afirmativas na Administração Pública Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2023.

BRASIL. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2010.

BRASIL. Lei nº 12.990, de 9 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2014.

BRASIL. Lei nº 15.142, de 2025. Amplia a reserva de vagas em concursos públicos federais para pessoas negras, indígenas e quilombolas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 41. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgamento em 8 jun. 2017.

CARVALHO, Ariana Lana Moraes; ANTLOGA, Carla Sabina. Majoritárias, Porém Subvalorizadas: Desigualdades de Gênero no Serviço Público Brasileiro. Saúde Coletiva (Edição Brasileira), v. 15, n. 95, p. 15580-15589, 2025.

CARVALHO, Fábio Lins de Lessa. Do mérito à diversidade: a nova era no provimento dos cargos públicos no Brasil. Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis (UFSC), v. 45, n. 96, e98643, 2024.

CHOI, S.; RAINEY, H. G. Managing Diversity in U.S. Federal Agencies: Effects of Diversity and Diversity Management on Employee Perceptions of Organizational Performance. Public Administration Review, v. 70, n. 1, p. 109-121, 2010.

COLLINS, P. H. Black Feminist Thought: knowledge, consciousness, and politics of empowerment. London: Routledge, 2000.

COLLINS, Patricia Hill. Intersectionality as critical social theory. Durham: Duke University Press, 2019.

FARIAS, R. de S.; DO CARMO, G. F. Brazilian Female Diplomats and the Struggle for Gender Equality. In: AGGESTAM, K.; TOWNS, A. E. (Eds.). Gendering Diplomacy and International Negotiation. [S.l.]: Palgrave Macmillan, p. 107-124, 2018.

FRANCESCHET, S.; PISCOPO, J. M. Equality, Democracy, and the Broadening and Deepening of Gender Quotas. Politics & Gender, 2013/2014.

FREDERICKSON, H. G. Social Equity and Public Administration: Origins, Developments, and Applications. Armonk, NY: M.E. Sharpe, 2010.

FREDERICKSON, H. G. The State of Social Equity in American Public Administration. National Civic Review, v. 94, n. 4, p. 31-38, 2005.

GIDDENS, Anthony. O Estado-Nação e a violência: segundo volume de uma crítica contemporânea ao materialismo histórico. Tradução de Beatriz Guimarães. São Paulo: Edusp, 2001.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua): microdados. Rio de Janeiro: IBGE, 2012-2025.

IGREJA, Rebecca Lemos et al. Ações afirmativas e burocracia pública: vinte anos de legislação. 1. ed. Brasília, DF: Flacso Brasil, set. 2021.

KEISER, Lael R. et al. Lipstick and Logarithms: Gender, Institutional Context, and Representative Bureaucracy. American Political Science Review, v. 96, n. 3, p. 553-564, set. 2002.

- KELLOUGH, J. Edward; NAFF, Katherine C. Responding to a Wake-up Call: An Examination of Federal Agency Diversity Management Programs. *Administration & Society*, v. 36, n. 1, p. 62-90, mar. 2004.
- KELLY, R. M.; NEWMAN, M. The Gendered Bureaucracy: Agency Mission, Equality of Opportunity, and Representative Bureaucracies. *Women & Politics*, v. 22, n. 3, p. 1-33, 2001.
- KINGSLEY, J. Donald. Representative bureaucracy: an interpretation of the British civil service. Yellow Springs: Antioch Press, 1944.
- LOPEZ, Felix G.; GUEDES, Erika. Três Décadas de Evolução do Funcionalismo Público no Brasil (1986-2017). Brasília; Rio de Janeiro: Ipea, ago. 2020.
- MARX, Karl. O Capital: crítica da economia política — Volume I. São Paulo: Boitempo, 2015.
- MEIER, K. J.; FUNK, K. D. Women and Public Administration in a Comparative Perspective: The Case of Representation in Brazilian Local Governments. *Administration & Society*, 2016.
- MEIER, K. J.; NICHOLSON-CROTTY, J. Gender, Representative Bureaucracy, and Law Enforcement: The Case of Sexual Assault. *Public Administration Review*, v. 66, n. 6, p. 850-860, 2006.
- MOSHER, Frederick C. Democracy and the public service. New York: Oxford University Press, 1968.
- NISAR, Muhammad A. Children of a Lesser God: Administrative Burden and Social Equity in Citizen-State Interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 28, n. 1, p. 104-119, jan. 2018.
- PANDEY, Sanjay K. et al. Reckoning With Race and Gender in Public Administration and Public Policy: A Substantive Social Equity Turn. *Public Administration Review*, v. 82, n. 3, p. 386-395, 2022.
- PINHEIRO, Luana. Quando o teto de vidro se torna de concreto: a sub-representação de mulheres negras nos postos diretivos do Executivo federal entre 1999 e 2020. In: LOPEZ, Felix G.; CARDOSO JUNIOR, José Celso (orgs.). *Trajetórias da Burocracia na Nova República: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020)*. 1. ed. Brasília: Ipea, 2023. Cap. 12, p. 580-603.
- PITTS, D. W. Diversity, Representation, and Organizational Performance: Evidence about Race and Ethnicity in Public Organizations. *Review of Public Personnel Administration*, v. 26, n. 3, 2006.
- PITTS, David W. Diversity, Representation, and Performance: Evidence about Race and Ethnicity in Public Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 15, n. 4, p. 615-631, out. 2005.
- SELDEN, S. C. Representative Bureaucracy: Examining the Linkage Between Passive and Active Representation in the Farmers Home Administration. *American Review of Public Administration*, v. 27, n. 1, p. 22-42, 1997.
- SILVA, Melissa de Azevedo Xavier da. Teto de vidro e chão pegajoso: disparidades de rendimentos por gênero e raça no setor público brasileiro (2012-2022). 2024. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, RJ, 2024.
- SILVA, Tatiana Dias; LOPEZ, Felix G. Cor ou raça do serviço civil ativo do Executivo federal (1999-2020). Brasília: Ipea, 2021.

SILVA, Tatiana Dias; SILVA, Josenilton Marques da. Reserva de vagas para negros em concursos públicos: uma análise a partir do Projeto de Lei 6.738/2013. Brasília: Ipea, 2014.

SILVEIRA, Leonardo Souza; ALMEIDA, Luciana Alves Drumond. Segregação ocupacional e desigualdade salarial por raça e gênero no setor público brasileiro. Boletim de Análise Político-Institucional (BAPI), Brasília (Ipea), n. 31, p. 13-21, 2021.

SOUZA, Érica Cristina Pereira Lima de et al. Disparidades de gênero nos três poderes: percepções das mulheres do Executivo, Legislativo e Judiciário. Cadernos de Gestão Pública e Cidadania (CGPC) | FGV EAESP, São Paulo, v. 31, n. 1, e91264, 2026.

THOMPSON, F. J. Minority Groups in Public Bureaucracies: Are Passive and Active Representation Linked? Administration & Society, v. 8, n. 2, p. 201-226, 1976.

VIANA, Rafael Rocha; TOKARSKI, Carolina Pereira. Burocracia Representativa: uma (re)produção de Desigualdades de Gênero e Raça no Setor Público Federal? Novos Territórios, 2019.

WEBER, Max. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Vol. 1. Brasília: Editora UnB, 2005.

WILKINS, Vicky M.; KEISER, Lael R. Linking Passive and Active Representation by Gender: The Case of Child Support Agencies. Journal of Public Administration Research and Theory, v. 16, n. 1, p. 87-102, 2006.

DECLARAÇÃO DE DISPONIBILIDADE DE DADOS DA PESQUISA: Todo o conjunto de dados de apoio aos resultados deste estudo é de acesso público, disponibilizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), e pode ser acessado em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html>.

CONFLITO DE INTERESSES

A autora declara que não há conflito de interesses a declarar.

FINANCIAMENTO: O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES)

DECLARAÇÃO DE USO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

Foi utilizada inteligência artificial (Google) exclusivamente para revisão ortográfica e formatação do texto. Nenhuma etapa de coleta, análise de dados ou redação do conteúdo científico foi gerada por IA.

MINIBIOGRAFIA DO AUTOR DO PAPER

Mestrando em Sociologia pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ), e pesquisador associado ao DARA - Dados e Análises do Racismo e do Antirracismo, sendo orientado pelo Professor Doutor Luiz Augusto Campos, possui graduação em Ciências Sociais Licenciatura pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)

Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.