

Sobre o federalismo racial: a dimensão federativa na distribuição por raça/cor dos/as integrantes do serviço público brasileiro

Autoria

Andrei Suarez Dillon Soares - andreisds@hotmail.com

Resumo

O artigo investiga uma pergunta simples: qual é o nível de participação da população negra no serviço público das esferas municipal, estadual/distrital e federal? Para tanto, recorre a técnicas de empilhamento de pesquisas amostrais (em Inglês, survey pooling) para reunir dados anualizados de três edições da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – a PNAD Contínua, a partir dos quais compara a composição racial e a distribuição salarial das burocracias das diferentes esferas de governo. Para tanto, começa com uma breve revisão da bibliografia internacional e nacional sobre a burocracia representativa e sua importância na consolidação da democracia, na implementação de políticas públicas e na legitimação do Estado. Após apresentar a metodologia de empilhamento de pesquisas amostrais em seus riscos e potencialidades, oferece um apanágio do perfil racial das burocracias das diferentes esferas federativas a partir de critérios como renda, escolaridade e composição racial da população em idade ativa. Por fim, aborda implicações e limitações do estudo, bem como possibilidades de investigação adicional.

Sobre o federalismo racial: a dimensão federativa na distribuição por raça/cor dos/as integrantes do serviço público brasileiro

One need not be surprised... to discover that the Civil Service also reflects the basic inequalities of the social structure and the prevailing temper of the nation. For the Civil Service is only in the loosest sense democratic (KINGSLEY 1944, p. 141).

Resumo

O artigo investiga uma pergunta simples: qual é o nível de participação da população negra no serviço público das esferas municipal, estadual/distrital e federal? Para tanto, recorre a técnicas de empilhamento de pesquisas amostrais (em Inglês, *survey pooling*) para reunir dados anualizados de três edições da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – a PNAD Contínua, a partir dos quais compara a composição racial e a distribuição salarial das burocracias das diferentes esferas de governo. Para tanto, começa com uma breve revisão da bibliografia internacional e nacional sobre a burocracia representativa e sua importância na consolidação da democracia, na implementação de políticas públicas e na legitimação do Estado. Após apresentar a metodologia de empilhamento de pesquisas amostrais em seus riscos e potencialidades, oferece um apanágio do perfil racial das burocracias das diferentes esferas federativas a partir de critérios como renda, escolaridade e composição racial da população em idade ativa. Por fim, aborda implicações e limitações do estudo, bem como possibilidades de investigação adicional.

Introdução

A partir de 1989, a redemocratização do Brasil desencadeou uma diversificação dos estudos sobre o papel da burocracia na administração pública. Antes concebida como instrumento de execução impessoal de um projeto de modernização autoritária (CARDOSO 1974; LUSTOSA DA COSTA 2019), ela passou a ser reconhecida também no desempenho de papéis discricionários e antes percebidos como exclusivos da atividade política. Assim, o corpo de funcionários do Estado foi estudado – entre outros – em seu protagonismo na consolidação da governança democrática (CAVALCANTE, LOTTA, OLIVEIRA 2019), na promoção da *accountability* (ABRÚCIO E LOREIRO 2004, 2019) e na construção de capacidades relacionais fundamentais para a efetivação de políticas públicas (PIRES & GOMIDE 2016).

O reconhecimento do protagonismo individual de agentes públicos na transformação do Estado, por sua vez, veio acompanhado por uma crescente atenção à relação entre a atuação de burocracias e o perfil social e demográfico de seus componentes. Assim, em paralelo à diversificação do debate sobre os papéis do corpo de funcionários do Estado, surgiram nos últimos 20 anos estudos que abordam sua composição em termos de variáveis demográficas como raça e gênero, entre outras. Entre outras abordagens, tais trabalhos descreveram o perfil racial de servidores e servidoras (OSÓRIO 2006, ALVES 2020), analisaram a efetividade de diferentes mecanismos institucionais em reduzir distorções na composição da

burocracia (SILVA & SILVA 2014, SILVA 2020) e investigam as diversas incompatibilidades – e mesmo antíteses – teórico-conceituais entre a atuação de burocracias representativas e o tipo ideal weberiano de uma burocracia neutra (OLIVIERI 2011, FERREIRA 2014).

Apesar das diferenças de perspectiva analítica – e de discordâncias conceituais sobre o que se entende por burocracia representativa e os motivos de sua utilidade pública, que serão abordadas adiante –, a bibliografia sobre o assunto parte de um pressuposto comum. Trata-se da ideia que um corpo de agentes públicos que reflete a composição demográfica da sociedade à qual serve é fundamental para a democracia – seja por ser mais eficaz no provimento de bens e serviços, por reduzir desigualdades ao intermediar interesses de segmentos desfavorecidos ou por aumentar a legitimidade do Estado.

No Brasil, uma dimensão reconhecida – mas raramente aprofundada – deste debate é a forma pela qual a composição racial dos corpos burocráticos se diferencia por esfera de governo. Entre esferas federativas, onde há mais – e menos – negros na administração pública? De que forma composição racial da população e escolaridade de uma unidade territorial interagem para determinar a composição racial das burocracias de diferentes esferas federativas? Como a presença e a participação de servidores negros se compara às de não-negros em cada esfera? Não sabemos.

O presente artigo pretende auxiliar a preencher tal lacuna investigando uma pergunta aparentemente simples: qual é o nível de participação da população negra no serviço público das esferas municipal, estadual/distrital e federal? Para tanto, recorre a técnicas de empilhamento de pesquisas amostrais (em Inglês, *survey pooling*) para reunir dados anualizados de três edições da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – a PNAD Contínua, a partir dos quais compara a composição racial e a distribuição salarial das burocracias das diferentes esferas de governo.

Além desta introdução, o trabalho está estruturado em cinco partes. Apresentando o referencial teórico utilizado, a primeira oferece uma revisão da bibliografia internacional e nacional sobre a burocracia representativa e sua importância na consolidação da democracia, na implementação de políticas públicas e na legitimação do Estado. A segunda parte, por sua vez, apresenta a metodologia utilizada, apontando potencialidades e limitações da PNAD Contínua e da técnica de empilhamento de pesquisas. Descritiva, a terceira apresenta o perfil racial das burocracias das diferentes esferas federativas a partir de critérios como renda, escolaridade e composição racial da população em idade ativa de cada esfera. Por fim, uma breve conclusão aborda implicações e limitações do estudo, bem como possibilidades de investigação adicional.

Referencial analítico: a teoria da burocracia representativa

Em sua acepção moderna, a expressão *burocracia representativa* foi cunhada em 1944 por Donald Kingsley para defender reformas que consolidassem um “Estado de planejamento” descentralizado, inovador, não-formal, científico e focado em operações de linha. Encerrando um complexo argumento segundo o qual as reformas administrativas britânicas de 1855 e 1870 teriam construído um Estado

ineficaz, composto predominantemente por burocratas da classe média, o autor defende uma democratização da máquina administrativa por intermédio da diversificação da origem de classe de seus integrantes. Ao produzir uma vanguarda de servidores oriundos da classe trabalhadora, tal reforma consolidaria uma administração pública empreendedora, proativa, finalística e menos desigual. “For bureaucracies to be democratic, [they] must be representative of the groups they serve”, resume (KINGSLEY 1944, p. 305).

A partir dos anos 1960, com o advento da chamada *New Left* e os movimentos de direitos civis, a expressão *burocracia representativa* foi semanticamente ampliada e aplicada aos Estados Unidos. Não mais restrita à dimensão de classe, a expressão passou a designar também a adequação da burocracia estatal à composição demográfica da sociedade no que diz respeito a raça/cor, sexo e linguagem – incorporando, assim, valores eventualmente explicitados nos EUA pela Civil Service Reform Act de 1978 e no Brasil pela Constituição Federal, que consagrou o enfrentamento às “desigualdades sociais e regionais” e à discriminação “de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras” nos incisos III e IV do seu artigo 3º (GUY & NEWMAN 2005; BRASIL 1988).

Desta forma, autores dos anos 1960 e 1970 mantêm o interesse de Kingsley em investigar a medida até a qual burocracias espelham a composição demográfica das populações a que servem – compartilhando, assim, a premissa que tal espelhamento é desejável. Ao mesmo tempo, ompem com o marxista britânico ao criticar sua “ênfase monótona” (KRISLOV 1974, p. 13) no aspecto socioeconômico da representatividade, que se daria às custas de outras dimensões igualmente importantes – como raça/cor, gênero.

Essa expansão semântica redefine o próprio conceito de burocracia representativa, que Krislov conceitua de forma deliberadamente ampla como “the notion that broad social groups should have spokesmen and officeholders in administrative as well as political positions” (ibid., p. 7). A palavra-chave, neste caso, é *spokesmen*, ou porta-vozes – em uma mudança que explicita o entendimento de que, além de refletir a diversidade de uma população, burocratas oriundos de segmentos desfavorecidos ativamente defendem os interesses desses. Indo de encontro a o tipo weberiano da burocracia impessoal, tal posição pressupõe que – sendo algum viés inevitável – a diversificação do corpo administrativo do Estado garantirá a presença de agentes públicos que, intercedendo por seus segmentos de origem, permitirão que as demandas destes também sejam incorporadas à agenda estatal.

Essa ruptura com a impessoalidade foi explicitada por Frederick Mosher em **Democracy and the Public Service** (1968). Ainda que concorde com Kingsley que um corpo de servidores diverso seja fundamental para aprofundar a democracia, o estadunidense aponta a ausência – na obra do britânico – de uma explicação teórica quanto ao motivo de tal importância. Para tanto, distingue entre a representação passiva ou sociológica, relacionada à medida em que a demografia de corpos burocráticos espelha a das sociedades que servem, e uma representação ativa “wherein an individual (or administrator) is expected to press for the interests and desires of those whom he is presumed to represent, whether they be the whole people or some segment of the people”¹.

¹ MOSHER 1968, p. 11-12. Evidentemente, a distinção entre uma representação passiva em que o representante apenas espelha o representado (*Darstellen*) e uma

Além das responsabilidades estatutárias, burocratas seriam – segundo Mosher – movidos por lealdades subjetivas a seus grupos sociais de origem, cujos problemas mais bem conhecem e a cujas necessidades seriam mais sensíveis. Em uma progressão natural, a representação passiva fomentaria a ativa à medida em que agentes públicos recrutados de grupos desfavorecidos passariam a intermediar os interesses desses, evitando políticas públicas que reproduzissem exclusões de classe, raça/cor, religião e gênero, entre outras. Como resumem Meier e Nigro: “If the attitudes of administrators are similar to the attitudes held by the general public, the decisions administrators make will in general be responsive to the desires of the public” (MEIER & NIGRO 1976, p. 4).

As três hipóteses do valor da burocracia representativa

Mas por que ter um corpo de agentes públicos demograficamente semelhante à população é desejável social e politicamente? Qual o mecanismo de valor de uma burocracia representativa? A partir da bibliografia sobre o tema, é possível explicitar quatro hipóteses ou argumentos fundamentais sobre os motivos dessa utilidade. Não excludentes, elas podem ser articuladas entre si para formar argumentos mais extensos de diferentes formas por autores distintos.

A **Tabela 1** resume a presença das quatro hipóteses na bibliografia internacional e brasileira, apresentando também o foco de cada uma. Na tabela, elas estão estruturadas conforme dois eixos. O de perspectiva analítica permite distinguir entre hipóteses específicas, que destacam o valor que burocracias representativas geram especificamente para seus segmentos demográficos de representação, e hipóteses universalistas, que abordam tal valor para a população, a administração e o sistema político em geral. Já o eixo do mecanismo de valor permite distinguir entre hipóteses que enfatizam a utilidade direta de tais burocracias em aprimorar a produção de bens e serviços pelo Estado e aquelas que focam a legitimidade destas burocracias independentemente de qualquer questão de utilidade.

Segundo a hipótese da **responsividade administrativa**, proposta por Kingsley e aprimorada por Meier em colaborações com diversos outros autores, o fato de a não-representatividade resultar de vieses de recrutamento faz com que burocracias mais diversas sejam compostas por integrantes mais qualificados, de forma que “representative bureaucracies are more effective than their nonrepresentative counterparts” (Meier et alii 1999). Trata-se, portanto, de uma hipótese universalista, que articula a representatividade burocrática não como um valor em si, mas com um mecanismo essencialmente tecnocrático de promoção da eficiência e qualidade de gestão. Dando pouca ênfase à dimensão política e ao aspecto caráter redistributivo da ação estatal, foca – acima de tudo – a geração de valor pelo Estado.

representação ativa em que o representante fala pelo representado (*Vertreten*) reflete – ela própria – a teoria da teoria marxista de representação política, sendo central ao argumento apresentando em **O 18 Brumário de Louis Bonaparte** sobre como a estrutura da luta de classes na França transformou Bonaparte em representante do campesinato francês.

A hipótese da **intermediação igualitária**, em contrapartida, frisa o papel que burocratas oriundos de grupos sociais desfavorecidos desempenham em ativamente garantir a equidade distributiva de políticas públicas, enfrentando desigualdades à revelia de uma socialização organizacional que, na maior parte das vezes, normatiza a impessoalidade – e, nela, vieses anti-igualitários ora deliberados, ora estruturais. Teoricamente explicitada no conceito de representação burocrática ativa de Mosher (1968), tal hipótese não é universalista, pois foca o valor gerado para as comunidades específicas representadas por tais burocratas. Ainda assim, ela tem sido articulada à da responsividade administrativa por Meier em numerosos trabalhos, a maior parte deles colaborações que buscam medir o impacto positivo que a presença de negros em burocracias de implementação tem sobre indicadores sociais nos Estados Unidos, especialmente na área de Educação.²

Abordando a burocracia sob a perspectiva da teoria da representação, as hipóteses de **legitimidade democrática** – por sua vez – sustentam que a importância de burocracias representativas é essencialmente política e deriva de sua capacidade de aumentar a legitimidade do Estado, independentemente de qualquer consideração sobre desempenho ou geração de valor. Elas podem ser divididas em duas vertentes. Segundo a vertente da **legitimidade inerente**, como cidadãos preferem ser atendidos por pessoas mais semelhantes a si, a desejabilidade das burocracias representativas resultaria da semelhança demográfica entre agente público e população atendida: o mero fato de um burocrata espelhar um beneficiário aumentaria a confiança da população nas instituições públicas³.

Tabela 1: as quatro hipóteses ou argumentos de defesa da burocracia representativa

		Mecanismo de Valor	
		Utilidade direta	Legitimidade
Perspe	Especí	Intermediação Igualitária	Legitimidade Inerente

² MEIER et alii 1999, MEIER & RUTHERFORD 2017. Parece haver uma trajetória na obra de Meier: inicialmente focada no impacto que burocratas de segmentos desfavorecidos têm sobre o desempenho de alunos desses mesmos segmentos, ela dá crescente atenção a efeitos não-específicos sobre outros burocratas e alunos em geral. Trabalhando especificamente com polícias, também BRADBURY & KELLOUGH (2011) apontam como a presença de policiais negros impacta o comportamento de policiais não-negros quanto à população negra.

³ Em um estudo transversal sobre a congruência de atitudes e valores de gerentes com as da população, BRADBURY & KELLOUGH (2008) demonstram, por exemplo, que servidores negros de governos locais tendem a compartilhar as opiniões da população negra sobre questões raciais – inclusive a percepção de da importância da representação burocrática ativa como mecanismo de redução de desigualdades.

		Foca a equidade administrativa e de políticas públicas propiciada por uma burocracia diversa. KRISLOV (1974); MOSHER (1968); MEIER & NIGRO (1976); FERREIRA (2014)	Foca a legitimidade de uma burocracia diversa perante a população representada. KINGSLEY (1944); SILVA (2014); SILVA & SILVA (2014)
	Universal	Responsividade Administrativa Foca a eficiência administrativa e de políticas públicas propiciada por uma burocracia diversa. KINGSLEY (1944); MEIER & NIGRO (1976)	Legitimidade Mediada Foca a legitimidade de uma burocracia diversa em sua capacidade de resolver conflitos. MEIER (2020); FERREIRA (2014); OLIVEIRA (2019)

Elaboração própria.

Em contrapartida, pela vertente da **legitimidade politicamente mediada**, a burocracia seria – enquanto corpo não apenas técnico, mas também político – fundamental para vincular as preferências de tomadores de decisão às necessidades de uma sociedade heterogênea. Sua diversidade seria, portanto, necessária não apenas para legitimar o Estado perante grupos desfavorecidos por mecanismos de identificação social, mas para ampliar a capacidade de mediação social do próprio Estado, de forma que a capacidade de legitimação de burocracias representativas seria universal e irrestrita a populações representadas. Assim, não como a hipótese da **intermediação igualitária**, a da legitimidade mediada não considera a socialização organizacional e a representação burocrática incompatíveis. Muito pelo contrário, identifica nesta última um papel técnico-político de resolução de conflitos e pactuação de objetivos fundamental para evitar o que Meier (2020) descreve como *o fracasso da política*:

The failure of politics severs the democratic linkage that flows from the public to elected officials to appointed bureaucrats, and bureaucrats need to augment or replace this political process completely [...] Bureaucratic representation needs to be understood in its broader context as it reflects the political system. The costs and benefits of bureaucratic representation will clearly vary across countries. Despite the tensions between bureaucracy and democracy, representative bureaucracy appears to only exist within democratic contexts that sanction or at least tolerate it (MEIER 2020, p. 17).

Resumo da bibliografia empírica sobre burocracia representativa

Mas até que ponto tais hipóteses podem ser empiricamente verificadas? De acordo com todas elas, a diversidade de corpos burocráticos deve se correlacionar

positivamente à percepção pública sobre a qualidade destas burocracias – correlação que nem sempre se comprova empiricamente (ANDREWS et ali 2005; MEIER 2020). De fato, a relação entre performance de organizações e a diversidade de suas burocracias pode ser mais complexa do que previsto por ambas as vertentes da hipótese da legitimidade democrática.

Em seu estudo de governos locais ingleses, Andrews et ali, por exemplo, observaram que organizações demograficamente heterogêneas tendem a ser percebidas como *menos* capazes do que as homogêneas – ainda que a performance objetiva de ambas seja a mesma. “A burocracia representativa está negativamente associada a percepções do público sobre performance organizacional, mas não-correlacionadas à performance real auditada” explicam (ANDREWS et ali 2005, p. 499). Assim, é possível que visões pejorativas sobre raça, mais além dos juízos negativos sobre indivíduos, possam informar a própria percepção sobre performance de organizações, fazendo com que instituições racialmente diversas ou com lideranças não-brancas sejam percebidas como inoperantes. É possível que até instituições sejam vítimas de racismo.

No que diz respeito ao desempenho, os autores sugerem que – apesar de a representatividade da burocracia não afetar performance de forma geral – resultados podem ser positivos a depender da estratégia de atuação adotada pela organização. Assim, a diversidade dos agentes públicos esteve positivamente correlacionada a desempenho em organizações prospectivas – aquelas com visão expansiva, que buscam novos papéis e incorporam ativamente tendências e tecnologias externas. Já as defensivas (focadas em consolidar ganhos anteriores e manter o *status quo*) tiveram resultados ligeiramente positivos, enquanto as reativas (que apenas respondem ao ambiente) tiveram resultados abaixo da média quando diversas (ANDREWS et ali 2005).

Essa importância do contexto organizacional na capacidade que burocracias representativas têm de impactar a vida de populações é um ponto recorrente na bibliografia empírica sobre o tema. Estudando coalizões étnicas na Zâmbia, Dresang (1974) conclui – por exemplo – que a liberdade que burocratas têm de ativamente promover interesses de seus grupos de origem é constrangida pelas exigências dos cargos que exercem, pelos ambientes e arranjos institucionais de cada política pública e pelos mecanismos formais de estruturação das carreiras às quais pertencem.

Assim, a menor propensão de burocracias diversificadas a reproduzir desigualdades, bem como sua capacidade de realizar direitos de seus grupos de origem, parece depender do grau de discricionariedade do qual seus integrantes dispõem – ou imaginam dispor (SOWA & SELDEN 2003; FERREIRA 2014 MEIER 2020)⁴. Fundamental, tal constatação sugere que a discricionariedade é condição *sine qua non* para que uma burocracia passivamente representativa se torne uma burocracia que representa:

⁴ Sobre isso, vale mencionar a exceção de Dolan & Rosenbloom (2003) – que, indo de encontro à teoria sobre burocracias de implementação, sugerem que agentes públicos de baixo e médio escalões dispõem de menos discricionariedade do que aqueles de alto escalão.

Administrators who perceive themselves as having greater discretion to act tend to produce policy outcomes that are more broadly representative of minority interests. Therefore, [...] the presence of discretion is not simply an a priori condition needed to evaluate policy outcomes in testing representative bureaucracy, but is one mechanism linking passive and active representation in administrative agencies, as it strengthens the relationship between active and passive representation and has an impact on the quality of these outcomes (SOWA & SELDEN 2003, p. 707).

Essa importância da discricionariedade apresenta um desafio para a pesquisa sobre burocracia representativa no país. Compreensivelmente, uma parte significativa dos estudos sobre o tema tem focado a distribuição de cargos em comissão na esfera federal (ALVES 2020) ou ingresso em carreiras de alta remuneração e poder (SILVA & SILVA 2014; SILVA 2014A), demonstrando desigualdades nessa distribuição bem como as barreiras que as causam e apontando mecanismos institucionais para fomentar a presença de negros e indígenas nessas carreiras.

Silva (2014A), por exemplo, oferece um interessante estudo de caso sobre como uma conjunção de fatores sociais e institucionais acabou por comprometer a efetividade da política de reserva de vagas para ingresso de negros em concursos públicos. Assim, estudando uma seleção para a Magistratura do Trabalho, demonstra como – à revelia de provisão do Conselho Nacional de Justiça reservando 20% de vagas para negros – apenas 17% dos aprovados no certame eram negros. Entre outros fatores, a autora atribui tal não-consecução dos objetivos da política de cotas a diferenças no acesso à escolarização, custos de preparação para o concurso e a não previsão de reservas de vagas nas fases intermediárias da seleção, resultando na exclusão desproporcional de candidatos e candidatas negras nas subjetivas provas discursiva e de sentença.

Trabalhado apenas com dados do serviço público civil da esfera federal extraídos do Sistema Integrado de Administração de Pessoal – SIAPE, Osório (2006) aponta o caráter estrutural de boa parte dos mecanismos de exclusão – muitos deles relacionados à menor realização do direito humano à Educação por pessoas negras. Conjugando fatores objetivos, como o menor acesso a instituições de ensino de qualidade e o maior risco de entrada precoce e precarizada no mercado de trabalho da população negra, com normas culturais inconscientes que definem bom desempenho verbal a códigos racialmente enviesados, tal exclusão seria a principal determinante da baixa representatividade da população negra no serviço público federal. Segundo o autor:

Ao se introduzir a escolaridade na análise, percebe-se que essa sub-representação das pessoas negras não pode ser atribuída a algum tipo de viés na seleção para o serviço público civil. De fato, a composição racial do serviço público civil reflete um problema estrutural causado pela discriminação institucional anterior ao momento da entrada no serviço público civil,

crystalizado nas desvantagens educacionais da população negra (OSÓRIO 2006, p. 95).

Meios e métodos

No Brasil, há três fontes de dados sobre a composição da burocracia. Um registro administrativo mantido pela União para elaborar a folha de pagamentos, o Sistema Integrado de Administração de Pessoal – SIAPE tem registros de todos os servidores públicos civis do Executivo Federal e de antigos territórios, sendo utilizado para definir a remuneração de 1,3 milhões de ativos, aposentados e pensionistas. Útil para mapear a distribuição por sexo e carreira de cargos em comissão e outras posições de liderança, o sistema apresenta – entretanto – diversas limitações, inclusive a de não incluir servidores estaduais e municipais e de apresentar uma proporção elevada (18,2% em 2014) de valores ausentes, ou *missing*, na variável raça/cor (SILVA 2014B).

Outro registro administrativo disponível é a Relação Anual de Informações Sociais – RAIS. Mantida pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, ele reúne dados produzidos por todos os empregadores brasileiros, públicos e privados, sobre seus empregados. Desta forma, contém informações sobre servidores federais, estaduais, distritais e municipais – o que a torna uma fonte recorrente em estudos sobre remuneração, escolaridade e número de vínculos no serviço público brasileiro (LOPEZ & GUEDES 2019). Entretanto, não seria adequada para o presente estudo uma vez que seus dados sobre empregados públicos terem um *missing* acima de 90% em raça/cor – uma falha de coleta que impede qualquer desagregação por essa variável (SILVA 2014B; CEERT 2020).

Por fim, há a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua, que indaga a respondentes de um plano amostral sobre renda, ocupação, escolaridade e esfera de emprego da população – e cujas rotinas de coleta obrigam o preenchimento da variável raça/cor. Trata-se, portanto, de uma base cujo uso elimina o problema de como tratar valores ausentes – que não necessariamente se distribuem por raça/cor da mesma forma que valores declarados. Por este motivo, optou-se por utilizar a PNAD Contínua como fonte de informações no presente trabalho.

Ainda que seja baseada em um número significativo de entrevistas (em 2019, foram 433.535 pessoas em 148.006 domicílios), a PNAD Contínua é amostral – de forma que dados sobre subpopulações pequenas, definidas por múltiplas variáveis sobrepostas, perderão acurácia. Adequada para mapear a participação de negros na população ocupada, por exemplo, a pesquisa apresentaria um elevado coeficiente de variação ao tentar estabelecer, por exemplo a taxa de participação de negros no conjunto de servidores públicos municipais com Nível Superior completo – um universo menor do que o de ocupados em geral.

Assim, para reduzir variância nos resultados e permitir uma comparação entre União, estados e municípios, optou-se neste estudo por empilhar os resultados das edições da PNAD Contínua anualizadas em primeira visita para 2017, 2018 e 2019, em uma técnica de *survey data pooling*. Como lembram Betti et ali (2012), tal metodologia – ainda que pouco ortodoxa por observar um objeto em última instância

artificial – permite que dados sejam desagregados para representar populações menores do que normalmente é possível com pesquisas amostrais:

It should be noted that measures constructed after averaging or similar consolidation are not exactly the same as those constructed without such ‘manipulation’. This may be objected to on theoretical ground, but in practice, it is generally not an issue. The measures convey essentially the same information as the original ‘unpooled’ measures, but are more stable, and hence more useful for disaggregation to subnational regions (BETTI et al 2012, p. 134).

Por analogia, pode se comparar o *survey data pooling* a modelos astronômicos que, para investigar um corpo celeste, sobrepõem diversas imagens que, captadas em momentos e locais diferentes, são parciais e imperfeitas. Tal sobreposição permite que o corpo em questão seja observado em maior detalhe, mas indiretamente, pela construção de um objeto artificial. Desta forma, o observado neste estudo não é o Brasil de 2017, 2018 ou 2019, mas um hipotético Brasil 2017-2019 que sobrepõe informações parciais nestes três anos – mas cujos resultados, dado o fato de vínculos laborais com o serviço público serem relativamente estáveis, serão próximos à realidade do país no ano intermediário das medidas, 2018.

Por simplicidade, foram considerados servidores públicos apenas aquelas pessoas que declararam serem, em sua ocupação principal, militares do Exército, Marinha, Aeronáutica, polícias ou corpos de bombeiros (V4012=2) ou empregados da administração direta, indireta ou de empresas de economia mista (V4012=4). De forma a evitar efeitos de estoque, foram consideradas apenas pessoas pertencentes à População em Idade Ativa – PIA (V2009 > 15 e V2009 < 60). Por fim, para evitar a triplicação da população, a variável de ponderação da PNAD Contínua (V1032) da base de dados empilhada foi dividida por três.

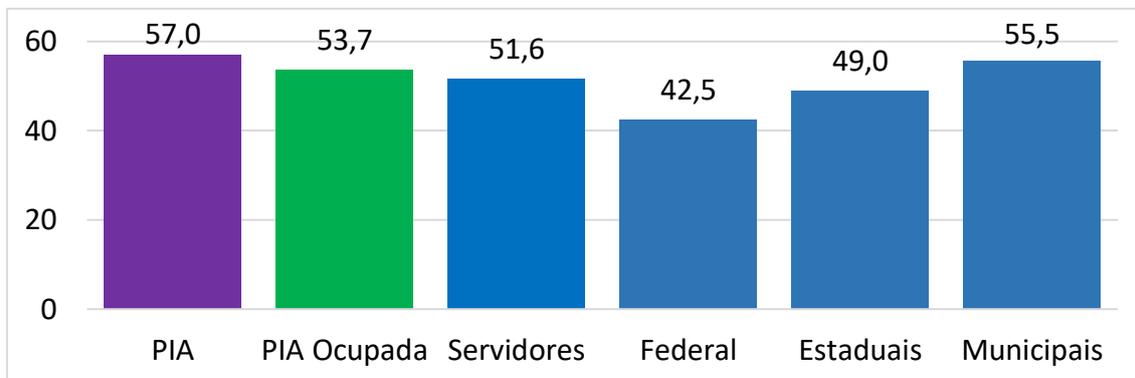
Os dados foram então analisados usando a versão 23 do programa Statistical Package for the Social Sciences – SPSS com o objetivo foi comparar a composição racial das burocracias das diferentes esferas federativas. Tal comparação, por sua vez, permitiu identificar sub- ou sobre- representações de cor/raça dos servidores públicos de cada esfera do vínculo, bem como a relação destas com variáveis como escolaridade, composição demográfica da Unidade da Federação em questão e remuneração em salários mínimos (de 2019, deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC/IBGE).

Resultados e discussão

A partir dos dados gerados, observou-se para o Brasil 2017-2019 uma população em idade ativa de – em média – um pouco mais de 131,3 milhões. Dessas pessoas, 78,2 milhões estiveram ocupadas, das quais pouco menos de 10,1 milhões eram servidoras públicas. Como demonstra o **Gráfico 1**, a participação de pessoas negras varia entre estas três populações: 57,0% da População em Idade Ativa – PIA (ou seja, com entre 16 e 59 anos), pretos e pardos responderam por apenas 53,7% das PIA Ocupada e 51,6% dos servidores públicos civis ou militares. Esta última

média, entretanto, oculta uma variação significativa entre esferas: enquanto 55,5% dos agentes públicos municipais são pretos ou pardos, tal proporção cai para 49,0% nos estados e Distrito Federal e para 42,5% na Administração Pública Federal.

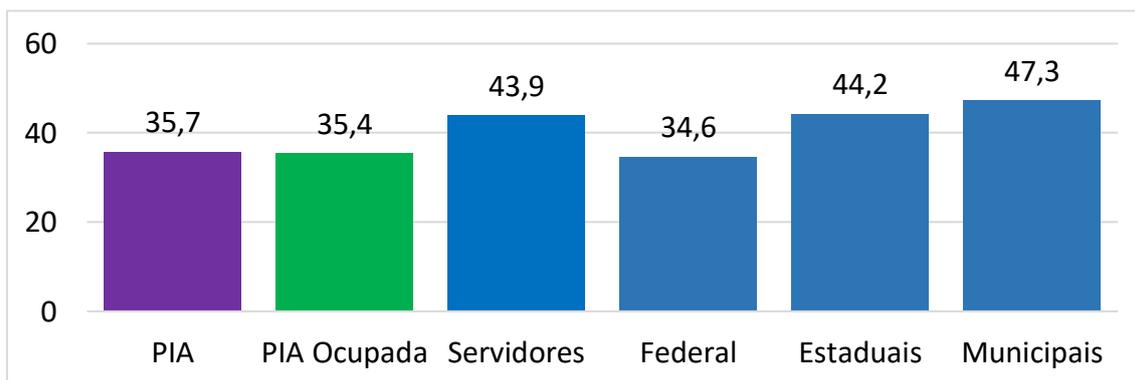
Gráfico 1: participação de pessoas negras na PIA, na PIA Ocupada e nos serviços públicos federal, estaduais e municipais, Brasil 2017-2019 (%)



Fonte: PNAD Contínua Anualizada em Visita 1 – 2017, 2018, 2019. Elaboração própria.

Percebe-se uma divisão racial do trabalho entre as diferentes esferas da administração pública – com a participação de negros e negras nas burocracias aumentando à medida em que se reduz a esfera federativa. Como lembram Osório (2006) e Silva (2014A), tal divisão resulta em grande medida de diferenças no grau de realização do Direito Humano à Educação, significativamente menor na população negra do que entre a não-negra.

Gráfico 2: participação de pessoas negras na PIA, na PIA Ocupada e nos serviços públicos federal, estaduais e municipais com Nível Superior Completo, Brasil, 2017-2019 (%)



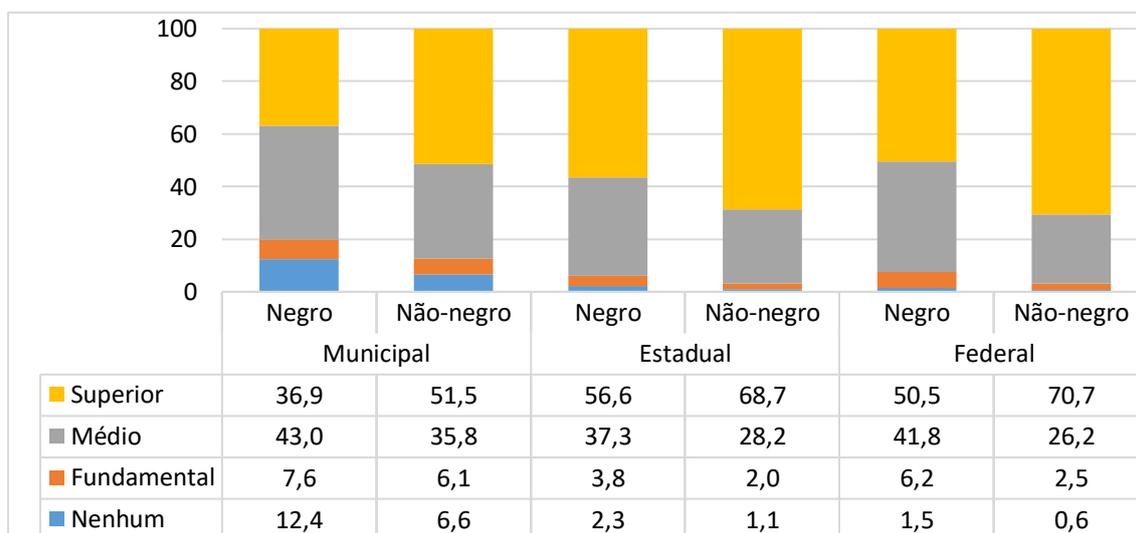
Fonte: PNAD Contínua Anualizada em Visita 1 – 2017, 2018, 2019. Elaboração própria.

Como demonstra o **Gráfico 2**, a população negra responde por uma proporção maior do universo de servidores públicos com Nível Superior do que dos universos de pessoas em idade ativa (35,7%) e pessoas em idade ativa ocupadas (35,4%) com

a mesma escolaridade – um fenômeno observado por Osório (2006) especificamente na esfera Federal. Ainda assim, mais uma vez, a média esconde significativas variações: em comparação à População em Idade Ativa Ocupada, negros respondem proporcionalmente por porcentagens maiores das forças de trabalho com Nível Superior nas esferas municipal (47,3%) e estadual (44,2%), mas tal presença – diferentemente do resultado obtido por Osório (2006) não se reproduz no serviço público federal (34,6%).

Em contrapartida, analisando-se as populações de servidores negros e não-negros das forças de trabalho das diferentes esferas de governo no que diz respeito ao maior nível de escolaridade concluído, é possível identificar duas tendências, ambas perceptíveis no **Gráfico 3**. De uma parte, nas forças de trabalho de todas as esferas, servidores e servidoras negras tendem a ter escolaridade menor do que seus e suas colegas não-negras. De outra, a escolaridade de servidores negros (e não-negros) é maior nas esferas federal e estadual do que nas municipais.

Gráfico 3: Composição das forças de trabalho municipal, estadual e federal, por maior grau de escolaridade concluído e raça/cor, Brasil 2017-2019 (%)



Fonte: PNAD Contínua Anualizada em Visita 1 – 2017, 2018, 2019. Elaboração própria.

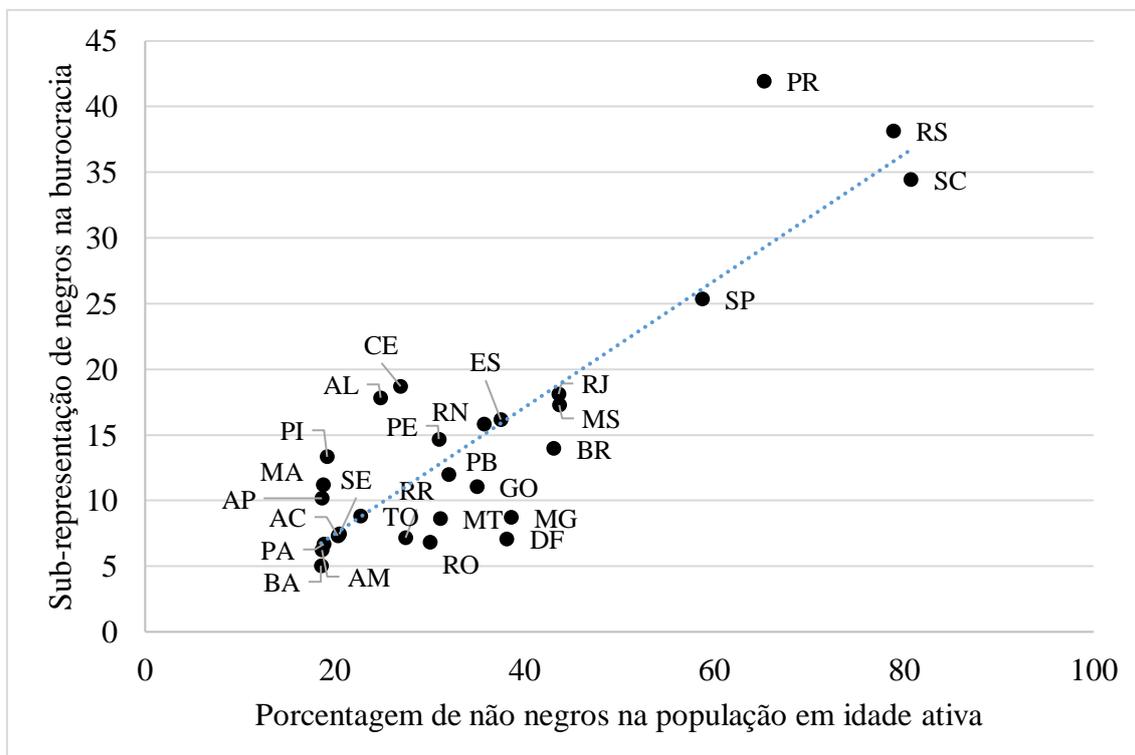
Tal resultado reforça em parte a explicação de Osório de que a sub-representação de negros no Serviço Público resulta de desvantagens educacionais na população negra em geral – desvantagens de estorvariam o acesso a cargos públicos nos quais o ingresso tende a ser condicionado à escolarização formal. Apontando uma tendência mais recente de aumento na escolaridade de servidores e servidoras negras que ingressaram mais recentemente no Serviço Público, o autor associa a falta de representatividade da burocracia civil federal a um efeito endógeno cuja origem é o acesso desigual à própria escolarização:

O serviço público civil não é um mundo à parte. É um nicho particular do mercado de trabalho e sua situação interna parece apenas refletir as desvantagens educacionais da população

negra em geral. As diferenças observadas entre negros e brancos [...] no serviço público civil podem não se dever simplesmente à existência de preferências ocultas nos processos de recrutamento ou a um racismo institucional se manifestando nos resultados dos concursos, mas à reprodução da situação da sociedade como um todo, que gera relativamente menos pessoas negras com nível médio e superior que pessoas brancas (OSÓRIO 2006, pp. 65-66).

Ainda que as desagregações por escolaridade demonstrem que desigualdades educacionais determinem em parte o viés de sub-representação de negros e negras no serviço público, outros resultados sugerem que a exclusão se deve também a mecanismos culturais e racismos institucionais que, de alguma forma, se manifestam em mecanismos de seleção. A comparação da sub-representação de negros nas burocracias estaduais com a composição racial da população dos respectivos estados sugere que o viés de sub-representação aumenta em termos não apenas absolutos, mas também proporcionais, entre estados com maior proporção de não-negros na população.

Gráfico 4: sub-representação de negros na população de servidores estaduais ou distritais versus porcentagem de não-negros na população em idade ativa (16 a 59 anos), por UF de residência, Brasil, 2017-2019 (%)



Fonte: PNAD Contínua Anualizada em Visita 1 – 2017, 2018, 2019. Elaboração própria.

Tal proporcionalidade pode ser percebida no **Gráfico 4**, que dispõe, horizontalmente no eixo X, a proporção da não-negros na população em idade ativa

das 27 Unidades da Federação. O eixo Y, por sua vez, apresenta a taxa de sub-representação de negros na população de burocratas residentes em cada UF – uma proxy da população de burocratas daquela unidade⁵. Uma medida de diferença entre diferenças, tal taxa expressa a relação entre a participação efetiva de negros entre os burocratas residentes naquele estado ou Distrito Federal e a participação que haveria se tal participação fosse representativa da distribuição racial da população em idade ativa da unidade. Sua fórmula de cálculo, portanto, é:

$$\text{TSN} = 1 - ((\text{PNB}/\text{PNP}) / 100), \text{ onde...}$$

TSN = Taxa de sub-representação de negros na burocracia de uma UF,

PNB = Porcentagem de negros entre os burocratas residentes naquela UF; e

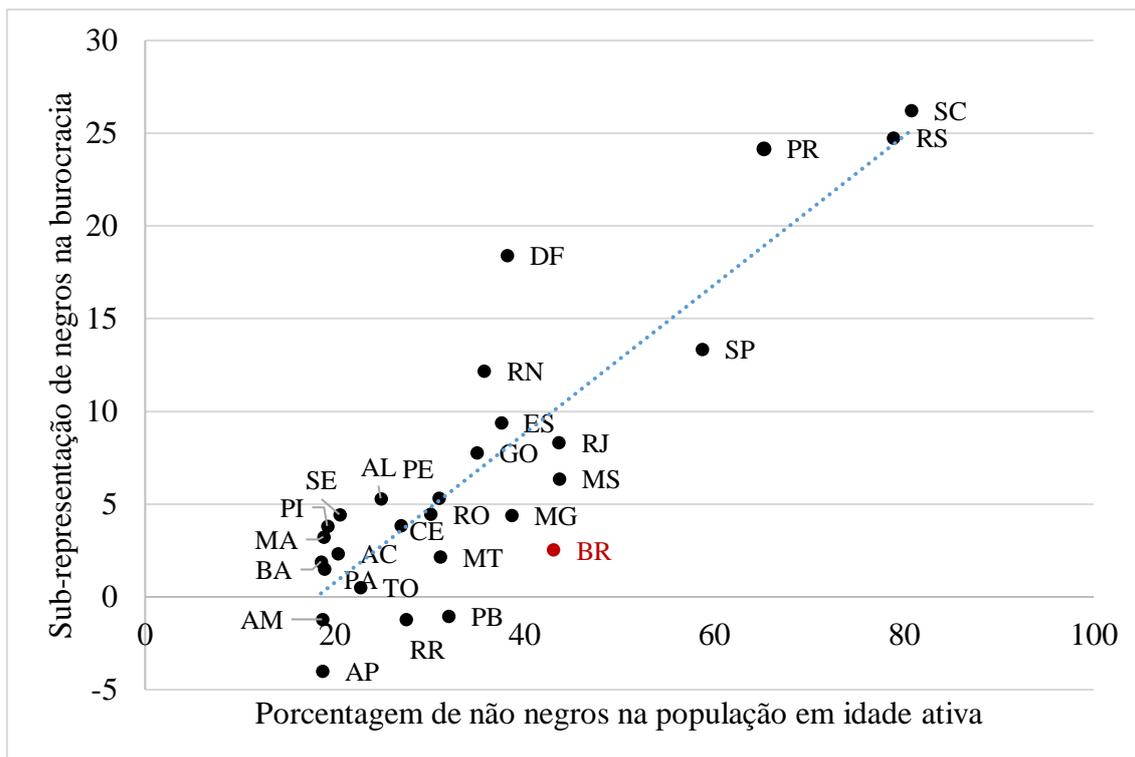
PNP = Porcentagem de negros na população em idade adulta daquela UF.

Como se pode perceber, todas as populações de burocratas estaduais apresentam alguma sub-representação de negros quando comparadas às respectivas populações de cada UF. Ainda assim, a taxa desta sub-representação – que, vale repetir, é uma proporção – é tão maior quanto for a população não-negra de cada UF: aumenta, em média, por 4,8 pontos percentuais a cada 10 pontos percentuais de aumento na população de não-negros.

Tal proporcionalidade é representada pela linha de tendência marcada em pontilhado azul – que seria horizontal se os processos de exclusão educacional fossem invariáveis entre unidades federativas. Assim, ou o viés de exclusão educacional de negros aumenta nas unidades com menos população negra, ou a sub-representação de negros em burocracias resulta, pelo menos em parte, de fatores culturais que potencializam diferenças educacionais.

Gráfico 5: sub-representação de negros na população de servidores municipais versus porcentagem de não-negros na população em idade ativa (16 a 59 anos), por UF de residência, Brasil, 2017-2019 (%)

⁵ A medida é uma proxy uma vez que um burocrata pode residir em um estado ou no Distrito Federal e trabalhar em outro.



Fonte: PNAD Contínua Anualizada em Visita 1 – 2017, 2018, 2019. Elaboração própria.

Conforme disposto no **Gráfico 5**, o mesmo efeito foi detectado na composição racial das forças de trabalho municipais, agregadas por UF. Neste caso, servidores de municípios residentes em quatro Unidades da Federação (PB, AM, AP, RR) apresentaram sobrerrepresentação de negros em seus quadros – resultado condizente com a tendência já descrita de maior participação de negros em burocracias locais. Ainda, percebe-se a mesma a linha de tendência detectada no caso dos estados e Distrito Federal, ainda que ela esteja deslocada cerca de cinco pontos percentuais para baixo: a sub-representação de negros aumenta por 4,0 pontos percentuais a cada 10 pontos percentuais de não-negros na população.

Ao contrário do que seria de se esperar dada a maior taxa de sub-representação de negros no serviço público federal, os dados empilhados das três edições da PNAD Contínua também sugerem que as discrepâncias salariais entre servidores negros e seus colegas não-negros são maiores nas esferas mais locais de governo.

Como demonstra a **Tabela 2**, servidores públicos tendem a ser mais bem remunerados na esfera federal: enquanto 16,2% dos servidores federais negros e 28,9% dos não-negros recebiam dez salários mínimos ou mais, tais proporções caíam para 5,3% e 11,0% entre burocratas estaduais e 0,7% e 3,2% entre os municipais. Em contrapartida, apenas 8,3% dos servidores federais negros e 4,8% recebiam um salário mínimo ou menos, contra 6,7% e 4,3% nos estados e 21,9% e 12,4% nos municípios.

Tabela 2: distribuição de servidores negros e não-negros por faixa salarial, por esfera federativa, Brasil, 2017-2019 (%)

		Até 1	>1 a 2	>2 a 3	>3 a 5	>5 a 10	>10
Federal	Negros	8,3	16,1	12,6	21,5	25,2	16,2
	Não-Negros	4,8	9,6	7,9	20,1	28,6	28,9
Estadual	Negros	6,7	23,6	18,2	27,2	18,9	5,3
	Não-Negros	4,3	17,1	16,0	28,4	23,2	11,0
Municipal	Negros	21,9	47,5	15,0	11,0	3,9	0,7
	Não-Negros	12,4	38,1	20,2	17,7	8,5	3,2

Fonte: PNAD Contínua Anualizada em Visita 1 – 2017, 2018, 2019. Elaboração própria.

Assim, ainda que as discrepâncias de acesso de negros a empregos públicos sejam maiores à medida em que a esfera de observação aumenta, as discrepâncias *salarias* tendem a cair nas esferas mais altas. Como mostra a **Tabela 3**, ainda que a razão de sobrerrepresentação de servidores negros na faixa de até um salário mínimo seja semelhante nas três esferas (1,74, 1,56, e 1,77), um burocrata negro tem 44% menos chance de receber dez salários mínimos ou mais quando comparado a um não-negro no governo federal, contra 52% nos estaduais e 78% nos municipais.

Tabela 3: distribuição de servidores negros e não-negros por faixa salarial, por esfera federativa, Brasil, 2017-2019 (%)

	Até 1	>1 a 2	>2 a 3	>3 a 5	>5 a 10	>10
Federal	1,74	1,68	1,60	1,07	0,88	0,56
Estadual	1,56	1,38	1,14	0,96	0,82	0,48
Municipal	1,77	1,25	0,74	0,62	0,46	0,22

Fonte: PNAD Contínua Anualizada em Visita 1 – 2017, 2018, 2019. Elaboração própria.

Contra intuitivo, tal resultado sugere que – longe de serem nichos isolados – os serviços públicos municipais, estaduais e federais formam um mercado integrado. Nesse mercado, processos de exclusão racial decorrentes ora de fatores estruturais relacionados à não realização do direito da população negra à Educação, ora de um racismo institucional diretamente correlacionado à proporção de não-negros na população, tendem a empurrar negros para funções menos bem remuneradas de burocracias locais. No que pode ser descrito como uma federalização da desigualdade racial no serviço público, a sub-representação da população negra na burocracia ocorre não apenas dentro de todas as esferas de governo, mas em processos dinâmicos entre elas – de forma que seu real dimensionamento exige também comparações entre esferas.

Conclusões

O presente trabalho tem limitações que precisam ser reconhecidas. Primeiramente, é preciso frisar que – ao recorrer à técnica de *survey pooling* – ele observa um objeto artificial construído estatisticamente. Ainda que seja semelhante ao Brasil de 2017, 2018 e 2019, o Brasil 2017-2019 aqui apresentando não existe como objeto de observação direta. É construído. Assim, variações longitudinais ocorridas no decorrer dos anos empilhados, ainda que lentas dada a natureza dos vínculos laborais com o Setor Público, são invisíveis à metodologia utilizada.

A unidade de observação “municípios”, vale reconhecer, também é uma construção estatística, pois os dados sobre essa esfera foram agregados por estado – o que oculta variações na composição racial da população em geral e dos agentes públicos dos diferentes municípios de cada estado. Por fim, é preciso frisar que a composição racial de burocratas residentes em cada estado ou Distrito Federal é apenas uma proxy do objeto de interesse: a composição racial das burocracias empregadas por tais unidades.

Muitos dos resultados obtidos – ao sobrepor filtros de raça/cor, escolaridade, esfera e ocupação – podem ter imprecisões. Ainda que a técnica de *survey pooling* mitigue os riscos de erro, a PNAD Contínua não foi concebida para permitir medidas da granularidade deste estudo – que poderia ser aprimorado futuramente calculando os intervalos de confiança das medidas nele apresentadas. Dada a ocorrência, nos últimos onze anos, de eventos demograficamente relevantes como as obras do Programa de Aceleração do Crescimento e a epidemia de Zica de 2015 e 2016, é provável que a própria PNAD Contínua contenha erros de ponderação que só poderão sanados com uma nova calibração da pesquisa a partir de dados censitários que não estarão disponíveis antes de, pelo menos, 2023.

Ainda assim, o trabalho oferece três contribuições para os estudos sobre burocracia representativa. No que diz respeito à metodologia, apesar das limitações já apresentadas, o empilhamento de pesquisas amostrais gera uma medida em média móvel do grau de representatividade das burocracias das esferas federal, estadual/distrital e municipal. Tal medida permite elaborar um indicador nacional anual sobre o tema que seria impossível de produzir a partir da RAIS ou do SIGEPE, dadas as elevadas taxas de valores ausentes que ambas registram na variável raça/cor. Oferecendo um diagnóstico contínuo sobre o grau e a natureza das desigualdades raciais na composição dos corpos burocráticos, o empilhamento de pesquisas permite suprir uma lacuna de informação que dificulta a adoção de ações afirmativas para o ingresso no serviço público (OSÓRIO 2006; SILVA 2014; FERREIRA 2014; CEERT 2020).

No campo empírico, os resultados obtidos sugerem a existência algumas tendências recorrentes no que diz respeito à dimensão federativa da representatividade em raça/cor das burocracias brasileiras. Tais tendências podem ser resumidas em quatro axiomas gerais sobre o tema. São eles:

- 1) Quanto mais alta a esfera federativa de um governo, menor a participação de negros na sua força de trabalho;
- 2) Quanto maior a proporção de não-negros na população de uma Unidade da Federação, maior tenderá a ser a sub-representação de negros na população de servidores residentes naquela unidade;

- 3) Em qualquer esfera federativa, quão mais bem remunerado um cargo, menor a chance de ele ser ocupado por uma pessoa negra;
- 4) Ao contrário do que seria de esperar dado 2), as diferenças de remuneração entre negros e não-negros são maiores nas burocracias das esferas estadual e municipal.

Por fim, o estudo permite explicitar um paradoxo: apesar de o debate sobre burocracia representativa estar mais aprofundado na esfera federal do que em estados ou municípios, a burocracia federal é menos representativa da população brasileira do que as estaduais e municipais. Os resultados obtidos sugerem que a representatividade demográfica da burocracia brasileira é marcada por um federalismo racial em que a participação de negros e negras no corpo burocrático do Estado se reduz à medida em que se aumenta a esfera, o que urge a realização de estudos que observem e descrevam em maior detalhe as dinâmicas entre burocracias das três esferas.

É provável que a concentração de servidores negros sub-remunerados em burocracias locais resulte em grande medida de dinâmicas de alocação – e exclusão – entre burocracias. Ao oferecer salários melhores, os cargos da esfera federal são mais disputados e, assim, mais sujeitos aos efeitos de exclusão racial tão bem descritos por autoras como Silva (2014) e Ferreira (2014).

Ao mesmo tempo, dado o fato de a discricionariedade funcional ser propícia à representação burocrática ativa, os resultados obtidos sugerem uma forte presença de negros e negras nas burocracias de implementação brasileiras – que, compostas em grande medida por agentes estaduais, distritais e municipais, representam um objeto promissor para investigações futuras que aproximem as pesquisas sobre burocracia representativa de outro campo promissor: as investigações sobre burocratas de nível de rua.

De fato, a elevada presença de negros em burocracias locais compostas em grande medida por agentes de implementação com elevada discricionariedade que diuturnamente realizam – ou violam – direitos de forma descentralizada no território, torna tal aproximação estratégica. Há muitas linhas promissoras. Em havendo novo Censo Demográfico, seria possível – por exemplo – comparar a composição racial de agentes de Segurança Pública com a prevalência de mortes por intervenção legal em diferentes unidades federadas, utilizando para tanto uma metodologia semelhante à descrita por Bradbury & Kellough (2011).

Igualmente, com base em microdados dos Censos Escolar e da Educação Superior, ambos realizados anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP, pode ser possível dimensionar o impacto da presença de professores e administradores negros sobre o desempenho de estudantes, negros e não negros, retomando linhas de estudo como a seguida por estudos como os de Vieira (2018).

Referências

ABRUCIO, FL; LOUREIRO, M R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, R; LOTTA, G & ELIAS DE OLIVEIRA, V (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea, 2018. Pp. 59-83.

ABRUCIO, FL; LOUREIRO, M R. Finanças públicas, democracia e accountability: debate teórico e o caso brasileiro. In: ARVATE, PR; BIDERMAN, C. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

ALVES, ICS. Burocracia representativa. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, 17 (01), 2020. Pp 22-42.

ANDREWS, R; BOYNE, GA; MEIER, KJ; O'TOOLE JR, LJ, WALKER, RM. Representative bureaucracy, organizational strategy, and public service performance: an empirical analysis of English local government. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 15 (04), 2005. Pp. 489–504.

BETTI, G; GAGLIARDI, F; LEMMI, A; VERMA, V. Subnational indicators of poverty and deprivation in Europe: methodology and applications. Cambridge Journal of Regions, **Economy and Society**, 5 (01), 2012. Pp. 129–147.

BRADBURY, M & KELLOUGH, JE. Representative bureaucracy: assessing the evidence on active representation. **American Review of Public Administration**, 41 (02), 2011.

BRADBURY, M; KELLOUGH, JE. Representative bureaucracy: Exploring the potential for active representation in local government. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 18(4), 2008. Pp. 697-714.

CARDOSO, FH. **Autoritarismo e democratização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

CAVALCANTE, P; LOTTA, GS; OLIVEIRA, VE. Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. In: PIRES, R; LOTTA, G & ELIAS DE OLIVEIRA, V (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea, 2018. Pp. 59-83.

CENTRO DE ESTUDOS DAS RELAÇÕES DE TRABALHO E DESIGUALDADES – CEERT. **Mundo do trabalho: desigualdades raciais e de gênero**. 2020. Acesso em 24/05/2021. Disponível em <https://tinyurl.com/2zm2zszn>

DOLAN, JA; ROSENBLOOM, DH. **Representative bureaucracy: classic readings and continuing controversies**. London: ME Sharpe, 2003.

DRESANG, DL. Ethnic politics, representative bureaucracy and development administration: the Zambian case. **The American Political Science Review**, 68, 1974. Pp 1605 1617.

FERREIRA, MAC. **Burocracia de Estado e políticas de promoção da igualdade racial**. UNB 2014.

GUY, ME; NEWMAN, MA. Valuing diversity: the changing workplace. CONDREY, S (ed.). **Handbook of Human Resource Management in Government**. San Francisco: John Wiley & Sons, 2005. pp. 143-163.

KINGSLEY, JD. **Representative bureaucracy: an interpretation of the British civil service**. Yellow Springs: Antioch, 1944.

LOPEZ, FG; GUEDES, EP. Uma Análise Multidimensional Da Burocracia Pública Brasileira Em Duas Décadas (1995-2016). **Revista Política Hoje**, 28 (01), 2019. Pp. 189-224.

- LUSTOSA DA COSTA, F. History of Public Administration, Brazil. In: Ali Farazmand (Eds.), **Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance**. Genebra: Springer, 2019. Pp. 1-13
- MEIER, K e NIGRO, L. **Representative bureaucracy and policy references: a study in the attitudes of Federal Executives**. **Public Administration Review**, 36, 1976. Pp. 458-469.
- MEIER, K; WRINKLE, RD; POLINARD JL. Representative bureaucracy and distributional equity: addressing the hard question. **The Journal of Politics**, 61 (4), 1999. Pp. 1025-1039.
- MEIER, KJ. Political failure, citizen feedback and representative bureaucracy: the interplay of politics, public management and governance. **Korean Journal of Policy Studies**, 35 (02), 2020. Pp. 1-23.
- MEIER, KJ; & RUTHERFORD, A. **The politics of African-American education: Representation, partisanship, and educational equity**. New York: Cambridge University Press, 2017.
- OLIVIERI, C. Os controles políticos sobre a Administração Pública. **Revista de Administração Pública**, 45(5). 2011. Pp. 1395-1424.
- OSÓRIO, RG. **Desigualdades raciais e de gênero no serviço público civil**. Brasília: Organização Internacional do Trabalho, 2006.
- PIRES, R., GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, 24 (58), 2016. Pp. 121-143.
- SILVA, TD. Cor e raça nos quadros da Administração Pública. **XIX Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP**. São Pedro (SP), 2014B.
- SILVA, TD. I Concurso público nacional unificado para ingresso na carreira da magistratura do trabalho: notas sobre vagas reservadas, candidatos com condições especiais e com isenção de inscrição. **Nota Técnica IPEA nº 46**. Brasília: IPEA, 2014.
- SILVA, TD; SILVA, JM. Reserva de vagas para negros em concursos públicos: uma análise a partir do Projeto de Lei 6.738/2013. **Nota Técnica IPEA nº 17**. Brasília: IPEA, 2014.
- SOWA, JE; SELDEN, SC. Administrative discretion and active representation: an expansion of the Theory of Representative Bureaucracy. **Public Administration Review**, 63 (06), 2003. Pp 700-710.
- VIEIRA, A. Expectativas dos professores e mismatch racial na escola pública brasileira. **Cadernos de Pesquisa**, 48 (168), 2014.