

Burocracia não representativa: assimetria de gênero e raça nas lideranças da administração pública federal

Non-representative bureaucracy: gender and race asymmetry in the leadership of the federal public administration

Dyeggo Rocha Guedes¹   

Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (Unifesspa), Marabá, PA, Brasil

Luana Passos²   

Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador-BA, Brasil

Juliana de Sales Silva³   

Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (Unifesspa), Marabá, PA, Brasil

Daniela Salomão Gorayeb⁴   

Faculdades de Campinas (Facamp), Campinas, São Paulo, Brasil

RESUMO

O artigo avalia as desigualdades de gênero e raça na burocracia brasileira, com foco nas funções e nos cargos comissionados do governo federal. A metodologia consiste em análise descritiva de dados do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape), disponibilizados pelo Observatório de Pessoal, abrangendo o período de 2004 a 2024. Os resultados indicam aumento gradual da representação de mulheres e pessoas negras em cargos de liderança. Contudo, permanece predominante a presença de homens e pessoas brancas, especialmente nas posições hierárquicas mais elevadas e com maior poder decisório. Entre os grupos analisados, as mulheres negras configuram o segmento mais sub-representado nos cargos de liderança, apesar de avanços lentos nos últimos anos. As desigualdades de gênero e raça mostram-se mais intensas nos cargos de alta liderança (CAL) em comparação aos cargos de média liderança (CML), tanto na análise agregada quanto na segmentação por área de atuação — bem-estar social e direitos humanos; desenvolvimento

Recebido em: 28/02/2026

Aceito em: 11/05/2026

Publicado em: 30/06/2026

DOI: [10.5281/zenodo.20854871](https://doi.org/10.5281/zenodo.20854871)

Licenciado sob a [CC BY-NC 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).



¹ Doutor em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor Adjunto da Faculdade de Ciências Econômicas da Unifesspa.

² Doutora em Economia pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Professora na Universidade Federal da Bahia, professora no PPGE/UFF e pesquisadora da Sociedade em Economia da Família do Gênero (Gefam) e Centro de Estudos de Desigualdade e Desenvolvimento (CEDE).

³ Doutora em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Professora Adjunta da Faculdade de Ciências Econômicas da Unifesspa.

⁴ Doutora em Teoria Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professora licenciada das Faculdades de Campinas. Atualmente está como Chefe da Assessoria Especial de Participação Social e Diversidade do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos

ABSTRACT

econômico e infraestrutura; governança e administração pública. Observa-se, ainda, que as assimetrias de gênero e raça são relativamente menos acentuadas nas lideranças do segmento de bem-estar social e direitos humanos.

Palavras-chave: Gênero. Raça. Serviço público. Cargos de liderança. Administração pública federal.

This article examines gender and racial inequalities within the Brazilian federal bureaucracy, focusing on commissioned positions and functions in the federal government. The study employs a descriptive analysis of data from the Integrated Personnel Administration System (Siape), made available by the Personnel Observatory, covering the period from 2004 to 2024. The findings indicate a gradual increase in the representation of women and Black individuals in leadership positions. Nevertheless, men and white individuals remain overrepresented, particularly in the highest hierarchical levels with greater decision-making authority. Among the demographic groups analyzed, black women constitute the most underrepresented group in leadership positions, despite modest improvements in recent years. Gender and racial inequalities are more pronounced in senior leadership positions (CAL) than in middle-level leadership positions (CML), both in the aggregate analysis and when disaggregated by policy area — social welfare and human rights; economic development and infrastructure; and governance and public administration. Comparative analysis across policy areas reveals comparatively less pronounced gender and racial disparities within the social welfare and human rights sector.

Keywords: Gender. Race. Public service. Leadership positions. Federal public administration.

Conflito de interesses: Declara inexistência.

Financiamento: Financiamento ENAP/MGI (2023). Projeto: Produção de dados e conhecimento estratégico na tomada de decisão na gestão governamental.

Parecer CEP: Não se aplica.

Uso de IA Generativa: O artigo utilizou as ferramentas ChatGPT (modelo 5.3) e Claude (modelo Opus 4.6) para ajustes textuais como correção gramatical e fluidez textual nos períodos de fevereiro/2026 (na versão original do texto submetido à Revista Campo de Públicas), e no mês de abril/2026 (na versão com ajustes após solicitações dos pareceristas). Toda utilização foi feita com supervisão humana pelo autor correspondente do manuscrito.

1 Introdução

A gestão pública brasileira vem passando por transformações profundas ao longo dos últimos anos. A partir da Constituição Federal de 1988, foi possível avançar no processo de descentralização das políticas públicas e na profissionalização do serviço civil, em especial implementar o princípio do concurso público universalizado com regra de acesso, e melhorar as condições institucionais da burocracia nacional (Abrucio; Pedroti; Pó, 2010).

Embora todas as mudanças devam ser ponderadas pelo contexto político em que estão inseridas, permanece uma dúvida: as regras formais de acesso universalizado ao serviço público foram suficientes para mitigar desigualdades estruturais na ocupação de cargos de liderança?

Diferente do setor privado, a liderança, no setor público, exige uma abordagem focada na colaboração, no senso cívico, na transparência e na ética, dada a responsabilidade primária para garantir a execução de políticas públicas. Ainda, a tomada de decisão em cargos de liderança pública tende a ser mais complexa, uma vez que envolve a

necessidade de equilibrar diversos interesses e a habilidade de implementar mudanças a partir de autoridade formal (Hart; Tummers, 2019).

Posto isso, considerando que os cargos de liderança, no setor público, desempenham papel central na formulação e implementação de políticas públicas, torna-se fundamental analisar como desigualdades estruturais se manifestam no interior dessas posições. Nesse sentido, este trabalho tem por objetivo analisar a distribuição e os padrões interseccionais da desigualdade de gênero e raça na ocupação de cargos comissionados na administração pública federal, considerando áreas de atuação e níveis hierárquicos. A ênfase nas funções e nos cargos comissionados é relevante, pois, como registra a literatura, a participação mais equitativa de mulheres e pessoas negras em posições de liderança contribui para aumentar os investimentos em bens públicos, áreas sociais e políticas mais aderentes à realidade desses grupos, principalmente em relação a mulheres e pessoas negras, que representam a maioria da população brasileira (França; Nascimento, 2023). A contribuição deste artigo, portanto, reside em articular, de forma simultânea, as dimensões de gênero, raça e área de política pública na análise dos cargos de média e alta liderança do Executivo Federal, ao longo de uma série histórica de 20 anos (2004-2024). Essa abordagem permite revelar nuances que análises agregadas não capturam, como a concentração feminina nas pastas sociais e a exclusão mais acentuada de mulheres negras nas áreas econômicas e de gestão.

Além desta introdução, o artigo se estrutura da seguinte forma: a primeira seção apresenta as abordagens teóricas; a segunda apresenta algumas das evidências empíricas mais recentes acerca das desigualdades de representação de gênero e raça no setor público brasileiro; a terceira apresenta a metodologia utilizada; a quarta apresenta e discute os resultados. Ao final, são delineadas as considerações finais.

2 Referencial teórico

Há um conjunto de abordagens que buscam explicar as desigualdades de gênero e raça para o setor público. Tais desigualdades estão associadas, em especial, aos diferentes resultados obtidos por esses grupos em termos de rendimento, aspecto que, para o setor público, deriva de diferentes carreiras e cargos assumidos ao longo do tempo. Os fatores diretos e indiretos que produzem essas desigualdades estão associados, em geral, à escolaridade e ao desenho das instituições e políticas, bem como a aspectos culturais e de discriminação da sociedade brasileira ao longo da história. Outras características associadas ao *status* e poder de algumas profissões (como medicina, direito e engenharia) também colaboram para a reprodução dessas desigualdades.

De acordo com Bechtluft e Costa (2021) e Viana e Tokarski (2019), as principais abordagens teóricas que contribuem para o estudo das desigualdades de gênero e raça dentro do setor público, com ênfase nas desigualdades de rendimento, são a teoria do

capital humano, a teoria da segmentação, a teoria da discriminação e a sociologia das profissões, que guardam estreita relação com algumas das especificidades do setor público. Para o caso das desigualdades de representação, é apresentada a teoria da burocracia representativa, que estaria associada mais especificamente ao grau de representação de determinada sociedade em sua burocracia estatal. A teoria da economia feminista pode também acrescentar importante contribuição ao debate, pois auxilia no entendimento das relações assimétricas de sexo e raça na sociedade.

Tais abordagens são relevantes para a análise das desigualdades no serviço público federal, pois, no Brasil, o ingresso nesse setor ocorre majoritariamente por concurso público, mecanismo que, em tese, garante igualdade de acesso. No entanto, a trajetória profissional do servidor não se encerra no ingresso. A progressão na carreira e, especialmente, a nomeação para cargos comissionados de liderança, que são de livre nomeação e exoneração, envolvem dinâmicas distintas, nas quais fatores como redes de contato, visibilidade institucional, segregação ocupacional e discriminação podem exercer papel determinante. É nesse ponto que as abordagens teóricas levantadas se tornam indispensáveis: elas oferecem lentes complementares para compreender por que, mesmo com regras formais de acesso universalizado, as desigualdades de gênero e raça persistem e se aprofundam nos cargos de maior poder decisório.

A teoria do capital humano, marco teórico célebre da economia do trabalho, indica que a educação formal e o treinamento profissional, aliados às boas condições de saúde, colaboram com o acúmulo de conhecimento e uma maior habilidade por parte dos indivíduos. Esses fatores ampliam a produtividade e, conseqüentemente, os salários recebidos. Há diversas maneiras de introduzir o capital humano na análise e estudar seus efeitos na economia como um todo. Nos modelos de crescimento econômico, em especial a partir do olhar da ciência econômica, por exemplo, o capital humano exerce influência fundamental na dinâmica de crescimento dos países, podendo alterar sua trajetória positivamente ao longo dos anos.

Lucas Júnior (1988) formaliza o papel da acumulação de capital humano, por meio da educação formal e do *learning-by-doing* (aprender fazendo), como fator central para o aumento da produtividade da economia. No entanto, essa concepção se apoia em contribuições anteriores que já compreendiam o capital humano como resultado da combinação entre educação, condições de saúde e nutrição, bem como das habilidades acumuladas pela força de trabalho ao longo do tempo. Em síntese, investimentos públicos e privados nessas dimensões poderiam elevar a qualidade do esforço humano e contribuir para aumentar a produtividade individual e social de maneira geral. Os trabalhos de Mincer (1958), Schultz (1961) e Becker (1962) são considerados os marcos teóricos da abordagem do capital humano e podem, em certa medida, ser considerados

fundamentais para uma análise das diferenças de habilidade entre os indivíduos e de como isso afeta o seu desempenho profissional também no setor público⁵.

A teoria da segmentação, por outro lado, aponta que existem diferentes tipos de mercado de trabalho que possuem regras distintas de funcionamento. Assim, diferente da abordagem do capital humano, que dá maior primazia a aspectos relacionados à formação individual, a determinação dos salários para os trabalhadores de diferentes setores dependerá de fatores como legislação trabalhista, forma de organização sindical e poder de barganha⁶.

A teoria da discriminação, por sua vez, indica que fatores culturais e estruturais, ou seja, que possuem persistência histórica na sociedade, determinam a distribuição dos salários para diversos grupos sociais. Diferente das abordagens anteriores, a teoria da discriminação dá maior destaque analítico para os aspectos subjetivos das relações de trabalho. Desse modo, a divisão sexual do trabalho, o racismo, bem como outros tipos de preconceitos, que induzem a comportamentos discriminatórios, explicam as diferenças de ganhos para os diversos grupos da sociedade. Essa teoria, em especial a partir do olhar da ciência econômica, tem como fundamento os trabalhos de Becker (1957), Phelps (1972) e Arrow (1973)⁷. A análise da discriminação presente no trabalho de Becker (1965), por exemplo, amplia os modelos econômicos tradicionais para incluir a produção doméstica como fator de análise nas decisões econômicas das famílias, assumindo que elas combinam o tempo e os bens para produzir mais mercadorias básicas⁸.

Divergindo das perspectivas teóricas anteriores, a sociologia das profissões sugere que as diferentes ocupações e carreiras adotam distintas estratégias que envolvem a disputa tanto por remuneração como por poder e prestígio social. Ao longo do tempo, algumas profissões garantem maior sucesso com essas disputas e perpetuam, com isso, maiores salários e *status*. Tais fatores contribuem para as desigualdades existentes entre os diversos tipos de atividades laborais. As especificidades do setor público colaboram com a ampliação dessas desigualdades, uma vez que algumas carreiras possuem mais poder na estrutura administrativa do Estado, e esse poder se reflete em maiores salários. A natureza

⁵ Em atenção ao comentário de um dos avaliadores deste artigo, destacamos que a abordagem do capital humano pode ser de fato limitante para compreender a desigualdade de gênero e raça nos cargos de liderança do serviço público federal. A ocupação desses cargos não decorre, necessariamente, de diferenças de produtividade por indivíduo, pois se trata de mecanismos de seleção discricionária, segregação ocupacional entre carreiras e discriminação institucional, como será visto ao longo desta seção. Ademais, seria interessante considerar o trabalho de Woodhall (1987) para compreender que a análise da educação como fator fundamental na economia já estava presente em alguns pensadores, como Adam Smith e o trabalho de Góis (2022) para compreender a história da educação no Brasil em comparação com outros países.

⁶ Mais sobre essa abordagem pode ser visto em Fernandes (2002) e Marconi (2001).

⁷ O trabalho de Quillian (2006) auxilia na explicação da discriminação e do preconceito racial a partir do olhar da sociologia; um resumo dessas abordagens pode ser lido a partir de Nascimento, Portella e França (2023).

⁸ Abordagem conhecida como *New Home Economics*. Ver Passos (2018) para mais detalhes.

da atividade desempenhada, em especial o tipo de carreira, bem como a proximidade com o poder político cooperam para ampliar essas diferenças (Santos, 2011).

Por outro enfoque, a teoria da burocracia representativa investiga a proporcionalidade das minorias sociais de determinado país a partir da observação da composição de sua burocracia. Essa abordagem tem como fundamento o trabalho de Kingsley (1944), cuja preocupação inicial era a de problematizar se as desigualdades sociais britânicas estavam presentes na composição de seu corpo burocrático. Como destacam Viana e Tokarski (2019), desde a década de 1970, outros trabalhos abordaram o tema da representação burocrática a partir de uma perspectiva demográfica e aliaram o estudo a questões de gênero e raça⁹.

Por fim, a economia feminista enfatiza a necessidade de incorporar relações sociais de sexo e raça na análise econômica. Tal abordagem diverge de modelos tradicionais da economia neoclássica, que racionaliza papéis tradicionais e não percebe sua perpetuação como problema para a sociedade (Passos, 2018). A economia feminista, considerando as desigualdades no mercado de trabalho, com ênfase nas relações sociais, diverge de Becker (1965) ao problematizar uma suposta harmonia e racionalidade das famílias na divisão do tempo entre trabalho remunerado e não remunerado. Ela enfatiza a influência das normas sociais e das relações de gênero nas decisões familiares, criticando a teoria das vantagens comparativas e a naturalização do cuidado como um papel feminino. Essa perspectiva, portanto, indica que as decisões econômicas são moldadas por construções sociais e relações de poder nas sociedades, e isso contribui para uma inserção mais precarizada das mulheres no mercado de trabalho (Bonh, 2017; Donath, 2000; Enríquez, 2012; Feber, 2003; Nelson, 1995; Teixeira, 2017).

Cada uma dessas abordagens centra sua análise em fenômenos distintos que colaboram com a explicação das causas das desigualdades de gênero e raça no mercado de trabalho. Para o setor público em específico, a teoria da discriminação, a sociologia das profissões, a teoria da burocracia representativa e a economia feminista dão importante contribuição para o entendimento das desigualdades laborais. Cabe ressaltar que, embora partam de perspectivas analíticas distintas, tais teorias convergem ao evidenciar que as desigualdades de gênero e raça, no setor público, não decorrem de fatores isolados, mas, sim, de mecanismos estruturais e institucionais que se reforçam mutuamente.

A teoria da burocracia representativa oferece o diagnóstico da sub-representação de grupos minoritários na composição do Estado, enquanto a teoria da discriminação e a economia feminista revelam os mecanismos, diretos e indiretos, que perpetuam essa exclusão. Por sua vez, a sociologia das profissões ilumina como o prestígio e o poder

⁹ Ver, por exemplo, Mosher (1968) e Meier (1975).

associados a determinadas carreiras reforçam hierarquias de gênero e raça. Quando articuladas sob a perspectiva da interseccionalidade, essas teorias permitem compreender que as barreiras enfrentadas por mulheres negras, por exemplo, não resultam apenas da mera soma de discriminações de gênero e raça, mas também de uma sobreposição de sistemas de opressão que produz experiências qualitativamente distintas de exclusão nos espaços de poder estatal.

No caso das diferenças representativas de gênero na ocupação de cargos comissionados, as teorias supracitadas, a partir do fenômeno conhecido na literatura como “teto de vidro”, auxiliam no entendimento da baixa representação das mulheres nos mais altos cargos de comando do setor público. Como destaca Vaz (2013, p. 765-766), o “teto de vidro” é um fenômeno que se caracteriza pela “[...] menor velocidade com que as mulheres ascendem na carreira, o que resulta em sua sub-representação nos cargos de comando das organizações e, conseqüentemente, nas altas esferas do poder, do prestígio e das remunerações”. Ou seja, o “teto de vidro” seria uma barreira invisível que dificultaria as mulheres ascenderem nas suas carreiras, e está presente tanto no setor privado como no público (Passos; Machado, 2022).

As teorias acima elencadas também contribuem na compreensão das diferenças de representatividade de raça no setor público, seja a partir da menor representatividade no ingresso, que deriva das condições históricas de exclusão educacional da população negra e que afeta a composição da força de trabalho nesse setor, seja por sua representatividade nos altos cargos de liderança. Nesse caso, em especial, os fenômenos da discriminação sistêmica e institucional, nas palavras de Almeida (2019), do racismo estrutural, somam-se às diferenças de anos de escolaridade e acúmulo de habilidades para esse grupo da população. A discriminação sistêmica pode ser compreendida em suas formas direta e indireta. Enquanto a primeira envolve práticas explícitas dirigidas a grupos socialmente marginalizados, a segunda opera por meio de mecanismos institucionais aparentemente neutros que, cumulativamente, produzem disparidades ao longo do ciclo de vida dos indivíduos. A discriminação institucional, por sua vez, está associada a um conjunto articulado de processos que incluem desde redes de contato, que reforçam a exclusão de grupos minoritários, frequentemente ausentes dos espaços onde ocorrem indicações para cargos e promoções, até práticas organizacionais que reproduzem normas e comportamentos previamente estabelecidos (Nascimento; Portella; França, 2023).

3 Evidências empíricas da desigualdade de gênero e raça no setor público brasileiro

Antes de apresentar evidências empíricas, é importante compreender como se estrutura a carreira no serviço público federal brasileiro e em que pontos as desigualdades de

gênero e raça se manifestam. O ingresso no serviço público federal ocorre, via de regra, por meio de concurso público, que seleciona servidores para cargos efetivos em diferentes carreiras. Ao longo da trajetória profissional, os servidores podem ser designados para funções comissionadas, os chamados Cargos Comissionados Executivos (CCE) e Funções Comissionadas Executivas (FCE), antigos cargos de Direção e Assessoramentos Superiores (DAS), que correspondem a posições de liderança e assessoramento. Essas nomeações são de livre provimento, ou seja, dependem de decisões discricionárias dos gestores, o que torna esse momento especialmente vulnerável à reprodução de desigualdades. É fundamental distinguir, portanto, três níveis em que as assimetrias operam: a) no ingresso ao serviço público, influenciado por desigualdades educacionais e socioeconômicas prévias; b) na segregação ocupacional entre carreiras de maior e menor prestígio e remuneração; e c) na nomeação para cargos comissionados de liderança, foco central desse estudo. Cada um desses níveis tem dinâmicas e explicações próprias, e a literatura que se apresenta a seguir se concentra nas evidências relativas ao último nível, embora reconheça que os três estão interconectados.

A produção empírica brasileira sobre desigualdades de gênero e raça, no serviço público federal, tem se adensado nos últimos anos, ainda que permaneçam lacunas importantes. Estudos pioneiros como os de Abreu e Meirelles (2012a, 2012b) e Vaz (2013) documentaram o fenômeno do “teto de vidro” nos cargos DAS, enquanto Viana e Tokarski (2019) incorporaram a dimensão racial à análise da burocracia representativa. Mais recentemente, Pinheiro (2023), Diniz *et al.* (2024) e Masson e Viana (2025) avançaram ao adotar perspectivas interseccionais. Entretanto, a maioria desses trabalhos analisa a composição de forma agregada, sem considerar as diferenças entre áreas de atuação governamental. A contribuição do presente estudo reside precisamente nessa desagregação: ao examinar a distribuição de gênero e raça nos cargos de liderança por área de política pública (bem-estar social e direitos humanos, desenvolvimento econômico e infraestrutura e governança e administração pública), busca-se revelar nuances que análises agregadas não capturam, como a concentração feminina nas pastas sociais e a exclusão mais acentuada nas áreas econômicas e de gestão.

Em termos de composição do serviço público, os homens têm maior representação na administração pública federal do que as mulheres, com os homens brancos ocupando, de modo majoritário, os cargos de liderança, como diretorias de empresas públicas e chefias de ministérios, enquanto as mulheres estão nas áreas de saúde e assistência social (Movimento Pessoas à Frente, 2024). No âmbito subnacional, também se observa maior presença de mulheres em áreas vinculadas ao campo social, como gestão de pessoas, educação, assistência social e saúde (Campos, 2023). As mulheres, em termos populacionais, representam 51,5% da população, contudo, dentro do universo de servidores públicos federais, compõem apenas 45,2% (Diniz *et al.*, 2024). O quantitativo

proporcional de servidores brancos, amarelos, negros e indígenas não se alterou, de forma significativa, ao longo do período recente, tendo um avanço ainda modesto na representação de grupos minoritários, a despeito da Lei nº 12.990/2014, que estabeleceu a reserva de 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos à população negra (Enap, 2018; Pinheiro, 2023)¹⁰. É importante frisar que, dentre os grupos minoritários, as mulheres negras são as com menor representatividade no setor público federal (Pinheiro, 2023; Diniz *et al.*, 2024; Masson; Viana, 2025), sendo a trajetória de ascensão das mulheres negras, no serviço público, ainda modesta (Diniz *et al.*, 2024).

No caso do debate sobre diferenças salariais, a literatura registra que as mulheres ganham menos do que os homens no serviço público, com alguns estudos comparativos inclusive revelando diferenças salariais de gênero até maiores que no setor privado (Ventura; Cavaliere, 2021; Passos; Machado, 2022; Souza; Medeiros, 2013; Vaz; Hoffmann, 2007). Algumas hipóteses são levantadas para explicar essas assimetrias, como a segregação ocupacional, a maior presença feminina na administração pública estadual e municipal e a menor representação de mulheres em cargos de chefia.

Considerando o cenário da administração pública federal, é na segregação das carreiras e na ocupação de cargos de liderança que parece repousar boa parte da explicação do diferencial salarial de gênero. Analisando a composição de diversas carreiras de alto prestígio e a remuneração no serviço público federal brasileiro, tais como advogado geral da União, analista de comércio exterior, analista de planejamento e orçamento, delegado de polícia federal etc., é evidente a presença majoritária de homens brancos, conforme explicam Masson e Viana (2025). Em sua análise, os autores destacam os perenes desafios das mulheres, sobretudo as mulheres negras, indígenas e amarelas, de ocuparem carreiras que tradicionalmente têm maior remuneração e prestígio social. A baixa presença de mulheres na ocupação de funções e cargos comissionados, no Executivo Federal, aparece em muitos estudos como um fator determinante para explicar boa parte do diferencial salarial (Abreu; Meirelles, 2012a, 2012b; Vaz, 2013; Viana; Tokarski, 2019; Pinheiro, 2023; Diniz *et al.*, 2024). As carreiras do setor público brasileiro não escapam ao “teto de vidro”, com distribuição desigual das mulheres nas distintas instâncias hierárquicas das organizações públicas, sobretudo quanto mais alto for o nível decisório associado ao posto de trabalho (Abreu; Meirelles, 2012b; Vaz, 2013; Viana; Tokarski, 2019; Pinheiro, 2023; Diniz *et al.*, 2023).

No âmbito dos cargos comissionados federais, foco desse estudo, Vaz (2013) identificou uma tendência de melhoria marginal na representação feminina nos postos de comando, enquanto Pinheiro (2023) problematiza esse avanço ao revelar que a presença de

¹⁰ Por exemplo, de acordo com os dados do Observatório de Pessoal do Governo Federal, em dezembro de 1999, a proporção de brancos, amarelos, negros (pretos e pardos) e indígenas era de, respectivamente, 59%, 2,7%, 38% e 0,3%, aproximadamente. Para dezembro de 2025, esses percentuais foram de, respectivamente, 58,1%, 2,4%, 39,1% e 0,4%, aproximadamente. No cômputo desses dados coletados no portal, não foram considerados o número de servidores que não informaram a cor.

mulheres negras diminuí significativamente nos níveis mais altos. Cabe registrar que a segregação de gênero por área de atuação não é exclusiva dos cargos comissionados federais. Em nomeações de natureza distinta, como as chefias de pastas ministeriais e secretarias estaduais, que respondem a lógicas de coalizão política, observa-se um padrão semelhante: as mulheres que ocupam o primeiro escalão dos governos estaduais e das capitais estão majoritariamente à frente de pastas sociais, com baixa presença nas áreas econômicas e de infraestrutura (Movimento Pessoas à Frente, 2024). Embora as dinâmicas de nomeação sejam diferentes, a recorrência da segregação horizontal sugere que mecanismos estruturais de discriminação de gênero operam transversalmente nos diferentes níveis e formas de acesso ao poder estatal.

Em outros poderes, a assimetria de gênero, nos espaços de decisão, se comporta de forma similar à do Executivo Federal. O estudo de Morais, Pacheco e Carmo (2019) analisou a baixa incidência de mulheres nos cargos de direção no Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Os dados coletados pela pesquisa indicam que, durante os 13 anos de existência do CNMP, foram 11 mandatos de mulheres e 87 de homens. Cabe destacar que, ao longo desse período, só uma mulher chefiou a Corregedoria Nacional do Ministério Público. No período analisado pela pesquisa, as mulheres representavam 24% dos membros auxiliares e 39% dos membros colaboradores¹¹. Os autores destacam que, entre as possíveis causas da baixa representatividade das mulheres para o caso analisado, estão: a) a dificuldade enfrentada pelas mulheres de crescer na carreira; b) o fenômeno do “teto de vidro”; c) a dificuldade em conciliar vida profissional e pessoal; d) o assédio moral e sexual no trabalho; e) o fato de os homens representarem a maioria no ambiente de trabalho, fator importante, uma vez que são os homens que votam e colocam outros em cargos de gestão.

O fenômeno do “teto de vidro” também é realidade em outros países. Naguib e Madeeha (2023) encontram evidências de um viés de gênero que impede o acesso de mulheres às posições de liderança no Catar. Bermúdez Figueroa e Roca Martínez (2022) apresentam evidências para a Espanha. Jonsdóttir, Rafnsdóttir e Ólafsdóttir (2020) apontam o agravamento do quadro de saúde de mulheres gestoras por causa das discriminações na Islândia, um forte desestímulo à ocupação de cargos de liderança. Chudnovsky (2020) mostra que na Argentina os homens ocupam a maioria das posições nos gabinetes políticos e nos cargos gerenciais. Macarie e Moldovan (2014) mostram

¹¹ De acordo com a Resolução nº 160, de 14 de fevereiro de 2017, os membros auxiliares correspondem aos membros do Ministério Público designados para atuar, de forma permanente, junto ao CNMP, com afastamento de suas funções de origem. Enquanto os membros colaboradores são aqueles designados para atividades específicas e temporárias, sem prejuízo de suas atribuições originárias (Brasil, 2017).

que as mulheres são consistentemente sub-representadas como candidatas potenciais para cargos de tomada de decisão pública na Romênia¹².

Até o ponto que essa revisão da literatura pôde alcançar, as evidências indicam que as desigualdades de gênero e raça, no setor público brasileiro, se manifestam em diferentes dimensões, cada qual com dinâmicas próprias. No ingresso por concurso público, as assimetrias refletem desigualdades educacionais e socioeconômicas prévias, que se traduzem na concentração de mulheres e pessoas negras em carreiras de menor prestígio e remuneração. Na ocupação de cargos comissionados de liderança, o fenômeno do “teto de vidro” ganha contornos específicos: como a nomeação para esses cargos é de livre provimento, a ascensão deixa de depender de critérios formais e passa a ser condicionada por redes de contato, visibilidade institucional e vieses discriminatórios, o que explica a persistente sub-representação de mulheres e pessoas negras nos postos de maior poder decisório. Em nomeações de natureza política, como chefias de pastas ministeriais e secretarias e cargos eletivos, as barreiras respondem às lógicas de coalizão partidária e de acesso ao poder político, nas quais a exclusão se reproduz por outros mecanismos que estão associados à baixa representação política dos grupos sociais minoritários.

Embora tenha havido avanços no setor público brasileiro desde a redemocratização, a representação burocrática, com maior ênfase nos maiores escalões do poder, ainda está distante de ser aderente à realidade social, tanto no que corresponde ao gênero quanto à raça. A própria sociedade brasileira reconhece essas lacunas de representatividade da burocracia, como mostra a pesquisa DataFolha de 2023. A maioria da população não percebe o setor público como representativo do país e defende que a melhoria da representatividade contribuiria para a legitimidade, a confiança e melhores serviços públicos (Movimento Pessoas à Frente, 2024).

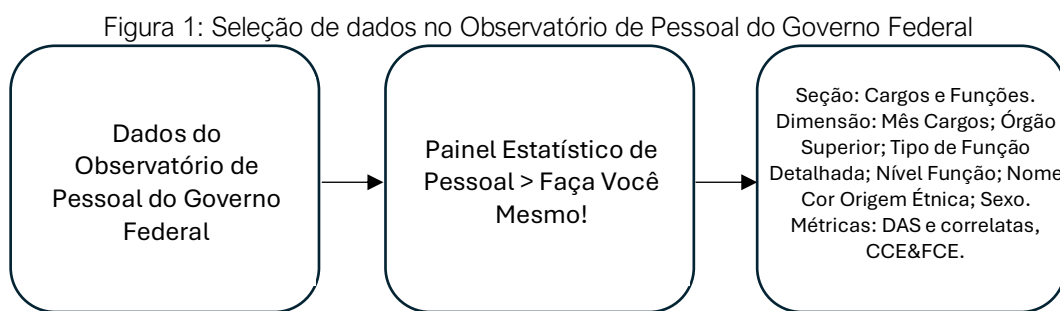
4 Metodologia e base de dados: estratégia e tratamento das informações

Uma vez que o objetivo desse trabalho é analisar as desigualdades de gênero e raça do setor público brasileiro para os cargos de liderança, a análise fará uso de estatística descritiva para interpretar os dados. A base de dados utilizada é a que se encontra disponível no Observatório de Pessoal do Governo Federal. A ferramenta está em uma plataforma de dados abertos e conta, entre diversas possibilidades, com um painel interativo para consulta *on-line*, denominado “Painel Estatístico de Pessoal”. A estratégia adotada visa também colaborar com estudos que queiram utilizar esses dados de uma maneira mais específica. O

¹²Demais trabalhos, a nível internacional, não explorados aqui são os de Gould, Kulik e Sardeshmukh (2023), que analisam o caso da Austrália, de Manfredi, Clayton-Hathway e Cousins (2019), que estudam o caso do Reino Unido, e de Naranjo Bautista *et al.*, (2022) que estudam o caso da América Latina e do Caribe.

uso direto de microdados da base de dados do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) do Governo Federal permitiria análises mais amplas, mas há limitações impostas pela Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), uma vez que são informações sensíveis ao nível da pessoa física. Os dados do Painel têm como fonte o Siape e, embora não estejam acessíveis enquanto microdados, possuem um detalhamento razoável para realizar a análise em diversos temas do setor público.

Para a obtenção dos dados dos cargos de liderança, foram seguidos os passos apresentados na Figura 1. Foi utilizada a ferramenta “FAÇA VOCÊ MESMO!” no menu inicial do painel. Em seguida, primeiro, filtraram-se os dados Cargos e Funções, com base na opção Seção; segundo, com base na seção Dimensão, selecionou-se as entradas: Mês Cargos; Órgão Superior; Tipo de Função Detalhada; Nível Função; Nome Cor Origem Étnica; Sexo; e terceiro, com base na seção Métricas, DAS e correlatas e CCE&FCE.



Fonte: Elaboração própria.

Os dados foram extraídos da plataforma entre o início e final do mês de março/2025, e o período amostral compreende os anos de 2004 a 2024. É importante registrar que os dados para os anos de 2004 a 2017 são referentes ao mês de dezembro, enquanto os demais anos compreendem todos os meses (janeiro a dezembro)¹³. O foco dos dados são os cargos associados aos DAS 1 a 6, bem como os CCE e as FCE com final 05, 07, 10, 13, 15 e 17. O motivo para usá-los está de acordo com o Anexo III da Lei nº 14.204, de 16 de setembro de 2021. Ele apresenta uma tabela de equivalências entre os cargos de DAS e os de CCE e as FCE.

Para facilitar a interpretação dos dados, foi realizada a divisão dos DAS e seus respectivos equivalentes em dois grupos: a) Cargos de Média Liderança (CML), e b) Cargos de Alta Liderança (CAL). Os CML agrupam os cargos em DAS 1 a 4, CCE e FCE 05, 07, 10 e 13, e os CAL reúnem os cargos de DAS 5 a 6, CCE e FCE 15 e 17. Em síntese, essa estratégia foi seguida porque, para o primeiro grupo (CML), os cargos são relacionados a atividades operacionais e de coordenação. Tais funções são mais

¹³Não foi possível identificar a razão pela qual os dados estão disponíveis apenas nesse formato. Ainda assim, sua utilização não compromete a análise, uma vez que os resultados obtidos se mostram consistentes com achados já consolidados na literatura apresentada na seção anterior.

próximas umas das outras, enquanto os cargos do grupo CAL — diretor(a) e secretário(a) nacional ou presidente de fundação — carregam mais similaridade entre si.

Por fim, foram realizados os seguintes exercícios: a) foi feito o agrupamento pelo critério racial diferenciando pessoas brancas e pessoas negras. No banco de dados, pessoas negras estão representadas como pretas, pardas e negras — elas foram agrupadas em apenas uma categoria (pessoas negras) —, somando as representações. As demais categorias (amarela, indígena e demais) não foram consideradas, por esse motivo os percentuais não somam 100%; e b) optou-se por apresentar os dados, considerando todos os órgãos superiores cuja disponibilidade de dados é compatível para o período¹⁴.

É importante explicitar algumas limitações metodológicas desse estudo. Em primeiro lugar, vale frisar que as restrições impostas pela LGPD ao acesso a microdados do Siape limitam a possibilidade de análises mais desagregadas e de cruzamentos estatísticos mais sofisticados. Em segundo lugar, a natureza descritiva da análise permite identificar padrões e tendências, mas não possibilita o estabelecimento de relações causais entre as variáveis analisadas. Em terceiro lugar, os dados de cor/raça baseiam-se na autodeclaração dos servidores, o que pode implicar subnotificação ou inconsistências, especialmente nos registros mais antigos da série histórica. Por fim, a ausência de dados desagregados por órgão e nível hierárquico, para todo o período, impõe limitações à análise longitudinal. Não obstante essas restrições, os resultados obtidos são consistentes com os achados da literatura e oferecem contribuições relevantes para o debate sobre representatividade na burocracia federal.

5 Resultados e discussão

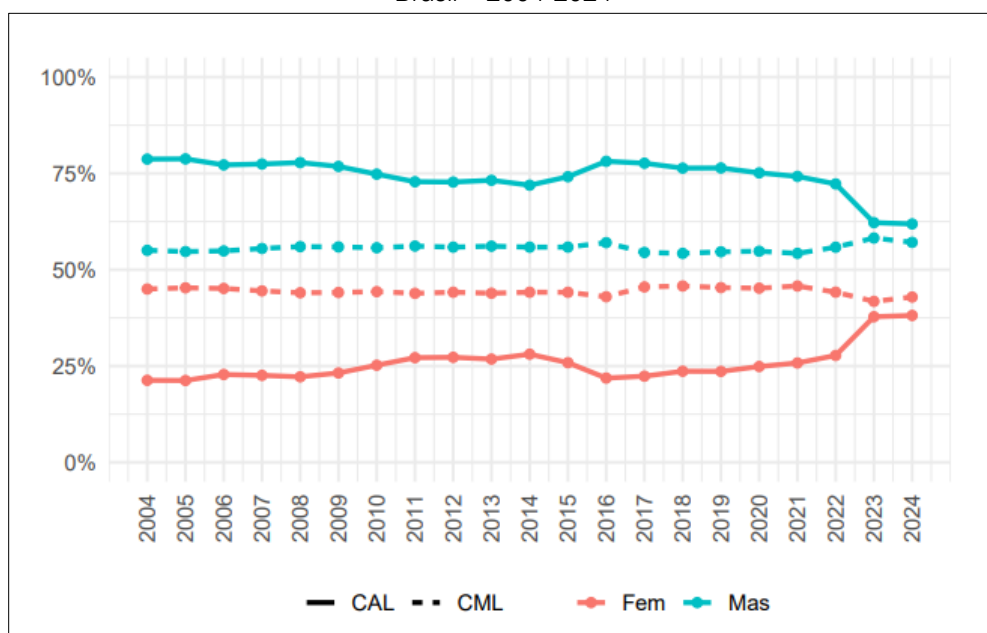
Preliminarmente à análise da composição dos cargos de liderança, é relevante situar os dados da base do funcionalismo federal, de modo que se possa dimensionar o quanto as assimetrias se ampliam à medida que se avança na hierarquia. Considerando os dados mais recentes do Observatório de Pessoal do Governo Federal, do total de servidores públicos federais ativos, as mulheres representam, aproximadamente, 42% do contingente, enquanto os homens compõem 58%. Em termos raciais, pessoas brancas correspondem a cerca de 58% dos servidores, enquanto pessoas negras (pretas e pardas) representam aproximadamente 39%, com parcela relativamente significativa sem informação de cor/raça. É a partir dessa composição de base que se deve interpretar os dados apresentados a seguir: quando os percentuais de mulheres e, sobretudo, de pessoas negras diminuem nos cargos de liderança em relação à sua participação no quadro geral, evidencia-se o efeito cumulativo das barreiras estruturais identificadas no referencial teórico. Sugere-se que, nas tabelas apresentadas adiante (Tabelas 1, 2 e 3),

¹⁴ Os órgãos considerados estão listados no Quadro 1 em Apêndice.

sejam considerados esses dados da composição geral como referência para dimensionar a magnitude das desigualdades nos cargos comissionados.

O Gráfico 1 mostra o comportamento referente à representação de mulheres e homens em CAL e CML nos órgãos superiores do Governo Federal ao longo de todo o período de 2004 a 2024. É possível inferir que, nos últimos 20 anos, a tomada de decisão na Administração Pública Federal (APF) esteve centrada no olhar masculino, tendo em vista que a participação dos homens na alta liderança foi significativamente maior do que a de mulheres. Apesar disso, é importante destacar que há uma tendência de redução dessa assimetria. Nos CAL, os homens saem de 79%, em 2004, para 62%, aproximadamente, em 2024, uma redução de 17 pontos percentuais (p.p.) ao longo dos últimos 20 anos, mas com ampliação dessa diferença no período entre 2015 e 2022. Por sua vez, as mulheres, inversamente, saem de pouco mais de 21% para 38%, com acentuado crescimento entre 2022 e 2024. No grupo CML, esses dados passam de 55% para 57% para os homens e de 45% para 43%, aproximadamente, para mulheres durante o período. Nesse caso, a representação masculina se ampliou ao longo dos últimos dois anos da amostra (2023-2024). O ano de maior proximidade entre os gêneros foi o de 2017 para o grupo CML, com os homens representando 54%, e as mulheres 46%, aproximadamente. Nesse grupo, como a proximidade é maior, a variação é menor do que no grupo da alta liderança.

Gráfico 1: Distribuição por sexo de Cargos de Alta Liderança (CAL) e Cargos de Média liderança (CML) – Brasil – 2004-2024

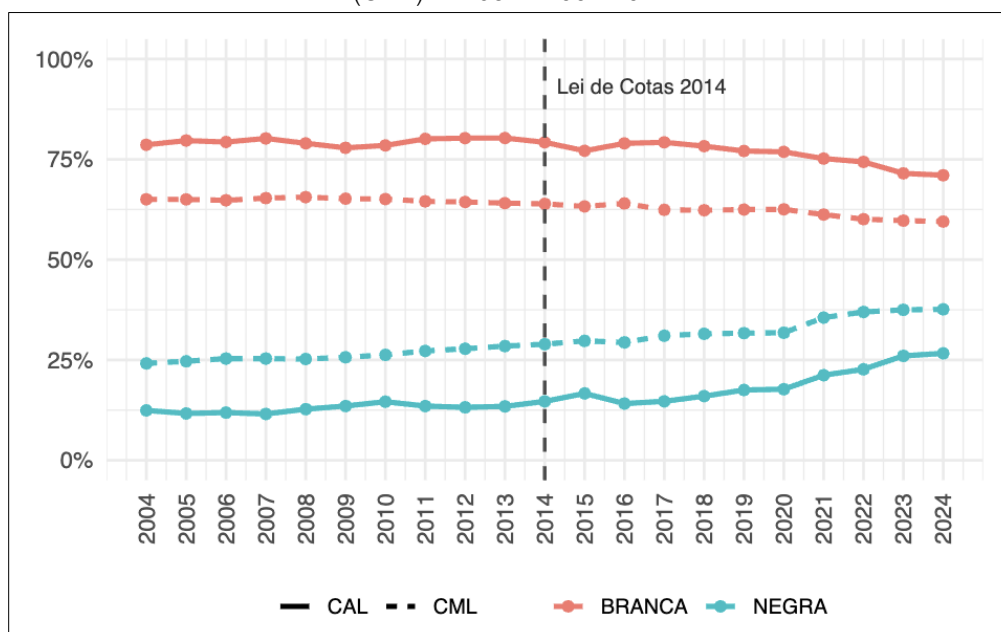


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Observatório de Pessoal.

O Gráfico 2 ilustra o comportamento referente à representação percentual de pessoas brancas e negras em CAL e CML nos órgãos superiores do Governo Federal ao longo de todo o período de 2004 a 2024. Considerando a questão racial, é notório que a tomada de decisão tem sido realizada por pessoas brancas, sobretudo na alta liderança, embora haja

uma tendência de redução desse diferencial ao longo dos últimos 20 anos. As pessoas brancas saem de pouco mais de 78%, em 2004, para 71%, aproximadamente, em 2024, uma redução de 7 p.p. ao longo dos últimos 20 anos (uma diferença inferior àquela apresentada pelo Gráfico 1 para homens e mulheres). As pessoas negras, por sua vez, saem de pouco mais de 12% para 26,6%, uma ampliação de pouco mais de 14 p.p. para o mesmo período. No grupo CML, esses dados saem de 65% para 59% para pessoas brancas e de 24% para 37%, aproximadamente, para pessoas negras durante o período. Vale destacar que, para o grupo CAL, a representação de pessoas negras cresceu sistematicamente a partir do ano de 2016, saindo de 14% para 26% em um intervalo de nove anos. Algo semelhante ocorreu para o grupo CML, mas parece ter iniciado antes, a partir do ano de 2010, saindo de 26% para 37,6% em 2024, uma diferença de pouco mais de 11 pontos percentuais. É relevante observar que o ano de 2014 marca a promulgação da Lei nº 12.990/2014, que instituiu a reserva de 20% das vagas em concursos públicos federais para a população negra. Embora os efeitos dessa política sobre a composição dos cargos de liderança não sejam imediatos, uma vez que a nomeação para cargos comissionados também depende de trajetórias profissionais mais longas, a inflexão positiva, observada na representação de pessoas negras a partir de 2016 nos CAL e de 2010 nos CML, pode estar parcialmente associada ao contexto institucional mais amplo de valorização da diversidade, do qual a lei de cotas é expressão.

Gráfico 2: Distribuição por raça/cor de Cargos de Alta Liderança (CAL) e Cargos de Média Liderança (CML) – Brasil – 2004-2024



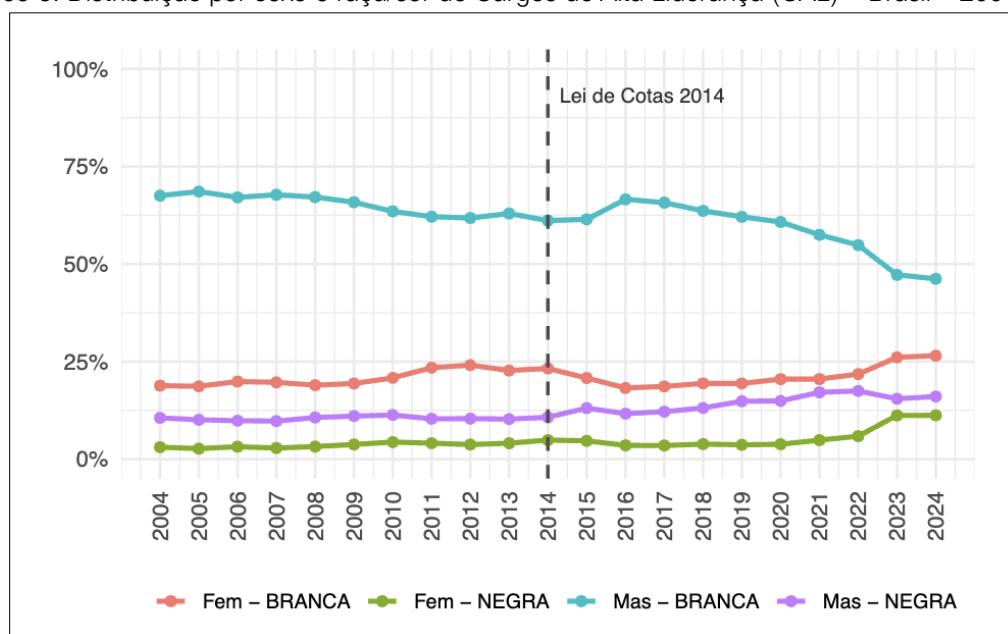
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Observatório de Pessoal.

Esses padrões de representação desigual podem ser compreendidos à luz das abordagens teóricas mobilizadas nesse trabalho. A persistente concentração de homens brancos nos cargos de maior poder decisório reflete o que a teoria da burocracia

representativa identifica como distanciamento entre a composição demográfica da população e a de sua burocracia estatal (Kingsley, 1944). Tal distanciamento não é casual: a teoria da discriminação e a economia feminista demonstram que fatores estruturais, como a divisão sexual do trabalho, o racismo institucional e a segregação ocupacional, operam como mecanismos de reprodução dessas assimetrias. A sociologia das profissões complementa essa análise ao evidenciar que carreiras com maior prestígio e remuneração, no setor público, tendem a ser dominadas por homens brancos, reforçando hierarquias que se estendem aos cargos de liderança.

O Gráfico 3, alinhado à importância de ter um olhar interseccional para as desigualdades, mostra o comportamento ao longo de todo o período de 2004 a 2024, considerando o cruzamento por sexo e cor/raça no grupo CAL. Para esse grupo, a participação de homens brancos sai de 67,5%, em 2004, para 46% em 2024, uma queda de participação de, aproximadamente, 21 p.p. A participação de homens negros sai de 10,5%, em 2004, e sobe para 16% em 2024. Mulheres brancas saem de 19%, aproximadamente, em 2004, e no ano de 2024 representam 26,5%, uma diferença de pouco mais de 7 p.p. Ainda para esse mesmo grupo (CAL), a participação de mulheres negras passa de 3%, em 2004, para 11%, aproximadamente, em 2024 (+ 8 p.p.). Os dados não deixam dúvidas, como bem aponta o debate da interseccionalidade e da burocracia representativa, a experiência de exclusão na tomada de decisão alcança, de modo mais veemente, determinados grupos sociais, notadamente as mulheres negras. Não estando as pessoas negras representadas nas lideranças, cria-se um círculo vicioso de exclusão. Na medida em que não ocupam espaços de poder, a população negra tem mais dificuldade de alçar políticas públicas capazes de alterar o seu próprio cenário de exclusão.

Gráfico 3: Distribuição por sexo e raça/cor de Cargos de Alta Liderança (CAL) – Brasil – 2004-2024

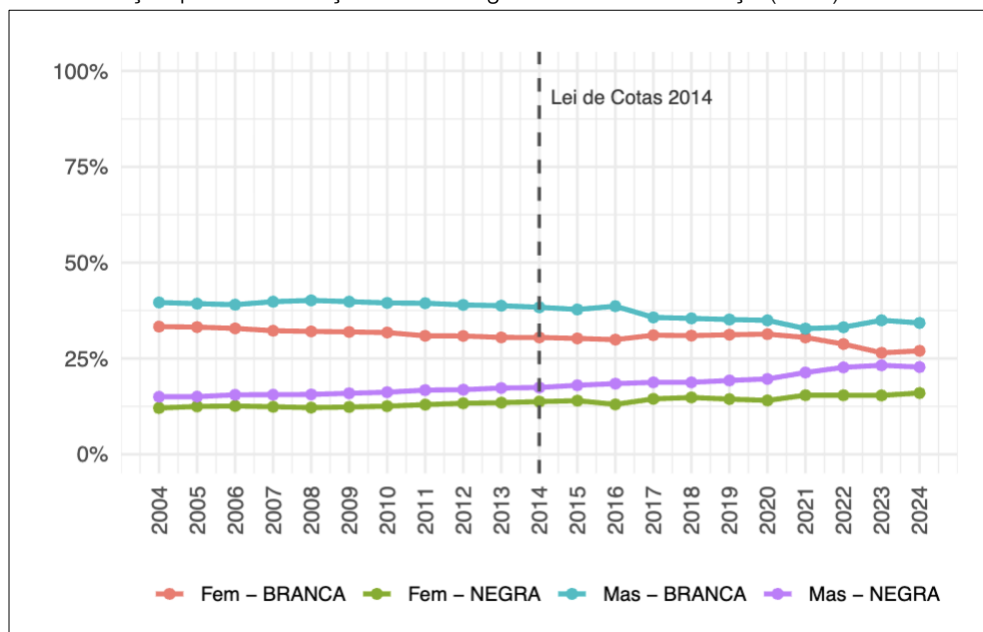


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Observatório de Pessoal.

O Gráfico 4 traz o comportamento referente à representação por sexo e cor/raça no grupo CML ao longo de todo o período de 2004 a 2024. Para esse grupo, a participação de homens brancos sai de 39,6%, em 2004, para 34%, aproximadamente, em 2024. A participação de homens negros, por sua vez, sai de 15%, em 2004, para 23%, aproximadamente, em 2024. Mulheres brancas saem de pouco mais de 33% em 2004 e, no ano de 2024, representavam 27%, aproximadamente. A participação de mulheres negras, por sua vez, saiu de 12%, em 2004, para 16%, aproximadamente, em 2024. Chama atenção, nos dados, o fato de a discriminação racial se sobrepôr à de gênero, com as mulheres brancas estando mais presentes na tomada de decisão que os homens negros.

À luz dos dados do Censo 2022 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) — que indicam que as mulheres representam 51,5% da população brasileira e que pessoas negras (pretas e pardas) correspondem a 55,5% do total —, observa-se que a composição dos cargos de liderança, no governo federal, permanece desproporcionalmente concentrada em homens e pessoas brancas, sobretudo nas posições de maior poder decisório. A sub-representação é ainda mais evidente sob uma perspectiva interseccional, considerando que mulheres negras correspondem a 28,6% da população, mas figuram como o grupo menos presente nos cargos de liderança, especialmente nos níveis de alta liderança (CAL).

Gráfico 4: Distribuição por sexo e raça/cor de Cargos de Média Liderança (CML) – Brasil – 2004-2024



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Observatório de Pessoal.

Os dados elucidam que homens brancos e mulheres brancas, de uma maneira geral, estão melhor representados em posições de liderança, embora a representação de homens negros e mulheres negras tenha melhorado consistentemente ao longo dos últimos 20 anos no grupo CML. As mulheres negras não mostram mudança positiva nem

negativa na representação no grupo CAL ao longo do período. A disparidade de gênero e raça é mais acentuada no grupo CAL em comparação com o grupo CML. No grupo CML, embora as distâncias entre os grupos tenham apresentado certa melhoria em prol da equidade de representação, os contrastes ainda são significativos e pesam contra as pessoas negras.

Os estudos de Viana e Tokarski (2019), Abreu e Meirelles (2012a, 2012b), Masson e Viana (2025) também apontam para a persistência de desigualdades de gênero e raça, especialmente em cargos comissionados mais elevados, corroborando uma maior representatividade masculina e branca em posições de liderança. O estudo de Pinheiro (2023) ressalta as barreiras enfrentadas pelas mulheres negras para ascender aos níveis mais altos da hierarquia do serviço público, em consonância com os resultados apresentados nesse artigo. É possível observar um crescimento lento e desigual da representatividade feminina e negra nos cargos de liderança, especialmente naqueles com maior poder decisório.

Para aprimorar a compreensão sobre as assimetrias de gênero e raça na liderança da burocracia federal, foi feito o agrupamento dos órgãos superiores por área, de modo a averiguar se as desigualdades seriam menores em determinados segmentos. O Apêndice apresenta como o agrupamento dos ministérios e demais órgãos superiores que compõem cada área foi realizado e as respectivas definições.

Os dados da Tabela 1 corroboram a hipótese de que há menor assimetria em determinadas áreas, uma vez que apresenta uma maior presença feminina em cargos de alta e média liderança na área de bem-estar social e direitos humanos. Na área social, as mulheres, na média do período de 2004 a 2024, tiveram uma representatividade de 33% na alta liderança e 45,5% na média liderança. A maior assimetria de gênero, na alta liderança, ocorreu na área desenvolvimento econômico e infraestrutura, com os homens estando quase 50 p.p. mais presentes do que as mulheres na alta liderança. No caso da média liderança, o pior resultado está refletido na área de governança e administração pública, com a presença masculina sendo 17 p.p. maior do que a feminina.

Tabela 1: Distribuição por sexo e área de Cargos de Alta Liderança (CAL) e Cargos de Média Liderança (CML) – agrupamento do período em %

	Bem-estar social e direitos humanos		Desenvolvimento econômico e infraestrutura		Governança e administração pública	
	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino
CAL	33,0	67,0	25,7	74,3	27,6	72,4
CML	45,5	54,5	44,5	55,5	41,4	58,6

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Observatório de Pessoal.¹⁵

¹⁵ Ver Apêndice para compreender a definição das áreas e os respectivos órgãos da APF em cada uma delas.

Os dados da Tabela 2 mostram que, de modo análogo à assimetria de gênero, a racial é menor na área de bem-estar social e direitos humanos, cuja presença negra na liderança aparece como a maior. Na área social, as pessoas negras, na média do período de 2004 a 2024, tiveram uma representatividade por volta de 24% na alta liderança e 37% na média liderança, aproximadamente. Cabe destacar que esses percentuais estão bem distantes da presença negra na população brasileira. A maior assimetria racial na alta e média liderança ocorreu na área de governança e administração pública, com as pessoas negras estando quase 61 e 37 p.p. menos presentes do que as pessoas brancas, respectivamente. Essas diferenças foram também maiores para a área de desenvolvimento econômico e infraestrutura, quando comparada à área de bem-estar social e direitos humanos. É possível inferir, por esses dados, que, nas áreas econômicas e de gestão, é ainda mais difícil para as pessoas negras participarem da tomada de decisão. Ademais, é importante frisar que a desigualdade racial, na alta liderança, é ainda maior do que a de gênero em todas as áreas.

Tabela 2: Distribuição por cor/raça e área de Cargos de Alta Liderança (CAL) e Cargos de Média Liderança (CML) – agrupamento do período em %

	Bem-estar social e direitos humanos		Desenvolvimento econômico e infraestrutura		Governança e administração pública	
	Branca	Negra	Branca	Negra	Branca	Negra
CAL	71,9	23,6	74,4	22,0	78,1	17,2
CML	57,9	36,7	60,9	35,4	66,5	29,0

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Observatório de Pessoal.¹⁶

Essa constatação reforça o argumento da interseccionalidade: a sobreposição de marcadores de gênero e raça produz desvantagens cumulativas que não podem ser capturadas por análises que consideram essas dimensões isoladamente. A maior presença feminina na área de bem-estar social e direitos humanos, por exemplo, sugere que a segregação ocupacional por gênero, identificada pela economia feminista como reflexo da naturalização do cuidado como atribuição feminina, se reproduz também na estrutura estatal, mantendo mulheres em áreas percebidas como “femininas” e limitando seu acesso às pastas econômicas e de gestão, nas quais o poder decisório tende a ser mais concentrado.

Quando a atenção é dedicada a um olhar interseccional, fica patente a exclusão das mulheres negras nos espaços de poder. A Tabela 3 mostra que até mesmo na área de bem-estar social e direitos humanos, cuja representação das mulheres negras é maior em comparação com as demais áreas, o valor não ultrapassa 9% no grupo CAL. Em todas as áreas, a assimetria racial suplanta a de gênero ao se ter presente que as

¹⁶ Ver Apêndice para compreender a definição das áreas e os respectivos órgãos da APF em cada uma delas.

mulheres brancas tiveram, no período em análise, maior representação que os homens negros na média e na alta liderança.

Tabela 3: Distribuição por sexo e cor/raça e área de Cargos de Alta Liderança (CAL) e Cargos de Média Liderança (CML) – agrupamento do período em %

Bem-estar social e direitos humanos				
	Mulher branca	Mulher negra	Homem branco	Homem negro
CAL	23,7	8,7	51,6	16,0
CML	29,5	16,4	31,7	22,4
Desenvolvimento econômico e infraestrutura				
	Mulher branca	Mulher negra	Homem branco	Homem negro
CAL	20,7	5,1	56,5	17,7
CML	29,2	15,2	34,1	21,6
Governança e administração pública				
	Mulher branca	Mulher negra	Homem branco	Homem negro
CAL	21,9	5,4	60,0	12,6
CML	28,8	12,5	40,9	17,9

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Observatório de Pessoal.¹⁷

Os dados na Tabela 3 também mostram que os homens brancos são os maiores ocupantes de cargos de direção. Independentemente da área, a presença do homem branco nunca é inferior a 49% no grupo CAL, chegando até a 60% na área de governança e administração pública. Contrapondo mulher negra com homem branco, a área com maior disparidade seria a de governança e administração pública. No grupo CAL, a diferença foi de 55 p.p. e no CML foi de 28 p.p.

A análise por áreas de atuação aqui empreendida complementa os achados de Vaz (2013), que identificou o “teto de vidro” de forma agregada: os dados desagregados revelam que esse fenômeno não é homogêneo, sendo mais acentuado nas áreas de desenvolvimento econômico e governança do que na área de bem-estar social. Esse resultado dialoga com as evidências do Movimento Pessoas à Frente (2024) sobre a segregação de gênero nas secretarias estaduais e municipais, sugerindo que a concentração feminina, em pastas sociais, é um padrão que se reproduz em diferentes esferas da administração pública. A perspectiva interseccional adotada nesse estudo corrobora e amplia os achados de Pinheiro (2023) e Diniz *et al.* (2024) ao demonstrar que a sub-representação de mulheres negras não se manifesta apenas no topo da hierarquia, mas também é um padrão que atravessa todas as áreas de atuação governamental, com especial gravidade nas pastas econômicas e de gestão. Os resultados também convergem com a análise de Masson e Viana (2025) sobre a concentração de homens brancos em carreiras de alto prestígio, oferecendo evidência

¹⁷ Ver Apêndice para compreender a definição das áreas e os respectivos órgãos da APF em cada uma delas.

adicional de que a segregação ocupacional, no setor público, opera tanto na dimensão horizontal (entre áreas) quanto na vertical (entre níveis hierárquicos).

Ademais, a baixa representatividade das mulheres, principalmente das mulheres negras, é um tema comum tanto nos achados dessa pesquisa quanto nos registros documentados na literatura supracitada. Os resultados apresentados destacam a persistente desigualdade de gênero nos altos escalões da administração pública federal, alinhando-se com estudos anteriores que evidenciam como as estruturas institucionais e sociais perpetuam a sub-representação feminina em posições de liderança. A maior carga de responsabilidades domésticas e de cuidados atribuídas às mulheres pesa na disposição de tempo e dedicação à carreira, ocasionando barreiras para sua inserção e ascensão profissional (Passos, 2018). Essa organização social do cuidado desigual e desfavorável às mulheres, conjuntamente com o conceito de "teto de vidro", permite compreender que, mesmo com qualificações equivalentes, as mulheres enfrentam obstáculos adicionais no avanço profissional.

Essas evidências são cruciais para a formulação de políticas públicas, bem como normas legais que sejam mais aderentes à promoção da igualdade de gênero e raça, ecoando a atenção dada à questão, como as recomendações presentes nas organizações internacionais e de países mais desenvolvidos no tema. Vale ressaltar, com base na discussão aqui apresentada, que nem mesmo na área social as mulheres conseguem ser predominantes nos espaços de decisão. Embora o *gap* tenha diminuído, especialmente em termos de raça, mas também em termos de gênero (em algum grau), ainda há um caminho a ser percorrido pelo setor público federal para alcançar uma representação na liderança que reflita a composição demográfica da sociedade brasileira. A representação das mulheres negras continua sendo o ponto mais crítico, com melhoria muito paulatina nos últimos anos, reflexo das barreiras provenientes dos múltiplos sistemas de opressão que pesam sobre elas.

A representação das mulheres negras ainda desafia as expectativas de maior igualdade nos cargos de liderança, tanto no Executivo Federal quanto nos demais espaços de decisão da sociedade, como demonstra a baixa representatividade dessas mulheres no Legislativo. Comparando os dois grupos (alta e média liderança), os CML mostram uma dinâmica razoavelmente melhor em termos de equidade de gênero e raça em relação aos CAL, nos quais as diferenças são ainda mais marcantes. Os dados indicam uma certa tendência de diminuição das desigualdades de gênero e raça em cargos de liderança no Governo Federal, mas os avanços podem ser considerados muito aquém do esperado, dadas as características sociodemográficas da sociedade brasileira, mesmo quando se considera o grupo da média liderança.

É importante frisar que, apesar de não haver mudanças significativas, a implementação da Lei nº 12.990/2014 foi crucial para uma melhoria na representação de pessoas negras

no serviço público. Com o fim de sua vigência em 2024, houve a revisão da lei de cotas para o ingresso no serviço público federal, sendo promulgada a Lei nº 15.142/25. A revisão da lei ampliou o escopo da ação afirmativa com a reserva de vagas passando de 20% para 30%, e estendeu o benefício para pessoas indígenas e quilombolas. Essa lei terá vigência de dez anos e será revisada a cada década. É importante destacar que a nova legislação também definiu mecanismos de verificação e a determinação de que candidatos(as) cotistas com pontuação suficiente, na ampla concorrência, não serão computados nas vagas reservadas. Essas iniciativas estavam presentes na Instrução Normativa do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI nº 23/2023), e ganharam força de lei.

A forma de recrutamento de servidores públicos por meio do Concurso Público Nacional Unificado (CPNU), apesar das limitações observadas em sua primeira edição (2024) e dos ajustes implementados na edição de 2025, apresenta potencial para contribuir para a ampliação da representatividade da população brasileira no setor público, especialmente ao promover maior acessibilidade e padronização nos processos seletivos. Ao unificar diversos concursos em um único certame e com aplicação de provas em múltiplas cidades do País, o CPNU reduziu barreiras geográficas e financeiras para os(as) candidatos(as). Com isso possibilitou que pessoas de diferentes regiões e classes sociais tivessem maior oportunidade de participar, concorrendo a vagas em diversos órgãos com uma única inscrição.

A necessidade de melhoria da composição, no serviço público federal, se alinha com os resultados apresentados da ocupação de cargos de liderança, nos quais ainda existe uma disparidade significativa frente ao perfil da população, independentemente da área de atuação. O Decreto nº 11.443/2023, que estabeleceu um percentual mínimo de 30% de preenchimento de cargos em comissão e funções de confiança na administração pública federal por pessoas negras, pode ser considerado como uma resposta a essa lacuna de representatividade nas funções e nos cargos comissionados. Essa iniciativa visa minorar desequilíbrios históricos de representatividade na liderança da administração pública federal, promovendo maior equidade racial no processo de tomada de decisão.

6 Considerações finais

Embora se reconheçam os avanços pós-Constituição de 1988, persistem desafios em relação à representatividade da burocracia, evidenciados pela disparidade de participação de mulheres e negros no setor público, em especial, nos postos mais altos de liderança e poder decisório. Esse artigo buscou contribuir com esse debate ao analisar as desigualdades de gênero e raça em cargos comissionados no período de 2004 a 2024 no governo federal, considerando também as áreas de atuação e o olhar interseccional.

Os resultados apresentados refletem as tendências observadas na literatura, que indicam uma lenta e gradual melhoria na representatividade de mulheres e pessoas negras em cargos de liderança. No entanto, ainda se observa a presença desproporcional de homens e pessoas brancas, especialmente em cargos mais altos e com maior poder decisório. Esse resultado se apresenta no olhar agregado e quando a atenção é dedicada às áreas de atuação, sendo as assimetrias um pouco mais suaves na área de bem-estar social e direitos humanos. Os achados do estudo também dialogam diretamente com as abordagens teóricas mobilizadas no referencial teórico apresentado. A persistência do “teto de vidro”, especialmente nos CAL, confirma os pressupostos da teoria da burocracia representativa ao demonstrar que a burocracia federal brasileira ainda não reflete a composição demográfica da sociedade que serve. A análise interseccional dos dados evidencia, conforme previsto pela economia feminista e pela teoria da discriminação, que os mecanismos de exclusão operam de forma combinada: a divisão sexual do trabalho, o racismo estrutural e a segregação ocupacional convergem para produzir a sub-representação acentuada de mulheres negras nos espaços de poder. A maior presença feminina, na área de bem-estar social, corrobora a tese da sociologia das profissões de que determinados campos de atuação são socialmente percebidos como “femininos”, reproduzindo no Estado as hierarquias de gênero presentes na sociedade.

É notória a necessidade de políticas públicas focadas na promoção da igualdade de gênero e raça, considerando as barreiras estruturais que limitam a ascensão das mulheres, em particular das mulheres negras, aos níveis mais altos de liderança no setor público. Enquanto a legislação, como a lei de cotas, parece ter contribuído para melhorar a representatividade de pessoas negras no serviço público, a questão de gênero, especialmente em cargos de alto escalão, permanece um desafio. Entende-se que o Decreto nº 11.443/2023 vem para somar esforços nesse conjunto de iniciativas que buscam ampliar a representatividade da população negra nos cargos em comissão e nas funções de confiança no âmbito da administração pública federal.

No caso da representação de gênero, algumas outras estratégias sugeridas pela literatura aqui discutida podem ser destacadas, entre elas: a) a obrigatoriedade de treinamentos que visem conscientizar sobre discriminação de gênero e de raça; b) a implementação de sistemas de monitoramento para identificar e lidar com práticas discriminatórias; c) o oferecimento de arranjos de trabalho flexíveis às mulheres que levem em conta a sua dupla jornada de trabalho; e d) o aumento da licença parental e a instituição de campanhas educacionais sobre o compartilhamento de tarefas domésticas.

Cabe destacar que algumas dessas estratégias já estão em curso no âmbito do Poder Executivo Federal. O Programa de Formação e Iniciativas Antirracistas e o Programa de Liderança Feminina, ambos promovidos pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), representam iniciativas concretas voltadas à capacitação e ao fortalecimento da

presença de mulheres e pessoas negras em posições de liderança na administração pública.

Embora tenha havido avanços, ainda há um longo caminho a percorrer para alcançar uma representatividade que reflita a diversidade da sociedade brasileira em cargos de liderança no setor público nacional. Como destacam França e Nascimento (2023), a participação de mulheres em posições de liderança nesse setor contribui para aumentar os investimentos em bens públicos, especialmente nas áreas de saúde e educação, reduz a corrupção e o clientelismo e torna mais elevadas as aspirações educacionais e de carreira de mulheres e meninas. No caso das pessoas negras, sua maior participação em posições de liderança, no setor público, contribui para a proposição de leis e políticas públicas dedicadas à inclusão, aumenta o engajamento político, amplia, de modo relativo, a participação da força de trabalho da população negra e a confiança profissional em jovens negros, entre outros.

Do ponto de vista teórico, esse estudo contribui para a literatura sobre burocracia representativa ao demonstrar que a análise por áreas de atuação governamental revela nuances importantes nas dinâmicas de exclusão e que a perspectiva interseccional é indispensável para capturar as múltiplas camadas de desigualdade que operam na composição das lideranças públicas. Do ponto de vista prático, os resultados indicam que políticas universalistas de acesso ao serviço público, embora necessárias, são insuficientes para promover equidade nas posições de maior poder decisório, sendo imprescindíveis ações afirmativas específicas e mecanismos institucionais de promoção da diversidade nos processos de nomeação para cargos comissionados.

Esse trabalho, ao ter mapeado as assimetrias na ocupação de cargos de liderança, considerando as áreas de atuação e o olhar interseccional, pode contribuir com futuras investigações sobre a eficácia de iniciativas de igualdade de gênero e de raça que têm sido realizadas na administração pública brasileira em prol de tornar a burocracia mais diversa e representativa da população. Entre essas iniciativas, se destacam, como apontado anteriormente, a inovação na forma de recrutamento por um CPNU, o Decreto 11.443/2023 e a própria revisão da lei de cotas (Lei nº 15.142/25).

Referências

- ABREU, Maria Aparecida Azevedo; MEIRELLES, Raquel de Lima. **Mulheres e homens em ocupação de DAS na administração pública federal**: relatório de pesquisa. Brasília, DF: Ipea, 2012a. Disponível em: <https://serdh.mg.gov.br/serdh-start/ser-dh/serdh-backend/public/storage/uploads/2021/10/21/KE3FcUng4ymelGQDPqvfdN7iFp5lq9NTbzUuDxmY.pdf>. Acesso em: 19 maio 2026.
- ABREU, Maria Aparecida Azevedo; MEIRELLES, Raquel de Lima. **Mulheres e homens em cargos de direção e assessoramento superior (DAS) na carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG)**. Rio de Janeiro: Ipea, 2012b. (Texto para Discussão, 1797). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/88f04657-e394-4be2-acd4-29772a126730>. Acesso em: 14 maio 2026.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos Vinicius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (org.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- ALMEIDA, Silvio. **Racismo estrutural**. São Paulo: Pólen, 2019.
- ARROW, Kenneth J. The theory of discrimination. In: ASHENFELTER, Orley; REES, Albert (ed.). **Discrimination in labor markets**. Princeton: Princeton University Press, 1973.
- BECHTLUFFT, Rodolfo Pinhón; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. Determinantes da desigualdade salarial entre as carreiras do governo de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 4, p. 836-860, jul./ago. 2021.
- BECKER, Gary S. A theory of the allocation of time. **Economic Journal**, New Jersey, v. 75, n. 299, p. 493-517, 1965.
- BECKER, Gary S. Investment in human capital: a theoretical analysis. **Journal of Political Economy**, New York, v. 70, n. 5, p. 9-49, 1962.
- BECKER, Gary S. **The economics of discrimination**. Chicago: University of Chicago Press, 1957.
- BERMÚDEZ FIGUEROA, Eva; ROCA MARTÍNEZ, Beltrán. Gender labor inequalities in the public sector: the interplay between policy and micro-politics. **Employee Relations: the international journal**, Leeds, v. 44, n. 7, p. 96-112, 2022.
- BONH, Liana. **Inserção feminina na teoria e na prática**: ensaios sob o olhar da economia feminista. 2017. 241 f. Tese (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/180535>. Acesso em: 14 maio 2026.
- BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 160, de 14 de fevereiro de 2017**. Dispõe sobre a nomeação para cargos em comissão ou função de confiança e a designação para auxílio e colaboração nos órgãos auxiliares, da administração e da Administração Superior do Ministério Público. Brasília, DF: CNMP, 2017. Disponível em:

https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/RES_160_2017.pdf. Acesso em: 13 maio 2026.

CAMPOS, Luiz Augusto; RIBEIRO, Jheniffer; NUNES, Matheus. Desigualdades de raça e gênero no Secretariado Estadual. Rio de Janeiro: Gemaa, 2023. Disponível em: <https://gemaa.iesp.uerj.br/infografico/desigualdades-de-raca-e-genero-no-secretariado-estadual/>. Acesso em: 27 fev. 2025.

CHUDNOVSKY, Mariana. ¿Dónde están y qué hacen las mujeres dentro de la administración pública? El caso del sector público argentino. **Revista de Gestión Pública**, Valparaíso, v. 9, n. 1, p. 119-146, 2020.

DINIZ, Ana *et al.* **Desigualdade de gênero em cargos de liderança no Executivo Federal**. [S.l.]: Movimento Pessoas à Frente, 2024. (Nota técnica). Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/wp-content/uploads/2024/04/desigualdade-de-genero-em-cargos-de-lideranca-no-executivo-federal.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2025.

DONATH, Susan. The other economy: a suggestion for a distinctively feminist economics. **Feminist Economics**, London, v. 6, n.1, p.115-123, 2000.

ENRÍQUEZ, Corina Rodríguez. La cuestión del cuidado: ¿El eslabón perdido del análisis económico? **Revista CEPAL**, Santiago de Chile, n. 106, abr. 2012.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Diretoria de Pesquisa e Pós-graduação Stricto Sensu. Coordenação-Geral de Ciência de Dados. **Informe de pessoal**. Brasília, DF: Enap, 14 jun. 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3215/4/Informe%20de%20Pessoal%20-%20INFOGOV.pdf>. Acesso em: 19 maio 2026.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Gênero, raça e competências de direção no Serviço Público Federal**. Brasília, DF: Enap, 2004. (Cadernos Enap, 31). Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/650/1/G%C3%AAnero%2C%20ra%C3%A7a%20e%20compet%C3%AAncias%20de%20dire%C3%A7%C3%A3o%20no%20Servi%C3%A7o%20P%C3%BAblico%20Federal.pdf>. Acesso em: 14 maio 2026.

FEBER, Marianne A feminist critique of the neoclassical theory of the family. *In*: MOE, Karine (ed.). **Women, family, and work: writings on the economics of gender**. Oxford: Blackwell Publishing, 2003. p. 9-23.

FERNANDES, Reynaldo. Desigualdade salarial: aspectos teóricos. *In*: CORSEUIL, Carlos Henrique *et al.* (ed.). **Estrutura salarial: aspectos conceituais e novos resultados para o Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2002. p. 1-50. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/book/dc5a9c1a-7562-48fe-9c86-6b1d3f20becd>. Acesso em: 19 maio 2026.

FRANÇA, Michael; NASCIMENTO, Filipi. **Equidade e representatividade: síntese de evidências sobre a presença de mulheres e pessoas negras em cargos de liderança e autoridade**. São Paulo: Núcleo de Estudos Raciais do Insper, 2023. Disponível em:

<https://repositorio.insper.edu.br/entities/publication/8d61a413-5af2-4bd6-bea4-954115f33c05/full>. Acesso em: 14 maio 2026.

GÓIS, Antônio. **O ponto a que chegamos**: duzentos anos de atraso educacional e seu impacto nas políticas do presente. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2022.

GOULD, Jill A.; KULIK, Carol T.; SARDESHMUKH, Shruti R. Gender targets and trickle-down effects: avoiding the “decoupling dynamics” that limit female representation in senior roles. **Australian Journal of Public Administration**, Cremorne, v. 82, n. 2, p. 147-166, 2023.

HART, Paul ‘T; TUMMERS, Lars. **Understanding public leadership**. Dublin: Bloomsbury Publishing, 2019.

JONSDOTTIR, Inga Jona; RAFNSDOTTIR, Gudjorg Linda; ÓLAFSDÓTTIR, Thorhildur. Job strain, gender and well-being at work: a case study of public sector line managers. **International Journal of Workplace Health Management**, Leeds, v. 13, n. 4, p. 445-460, 2020.

KINGSLEY, J. Donald. **Representative bureaucracy**. Yellow Springs: Antioch Press, 1944.

LUCAS JUNIOR, Robert E. On the mechanics of economic development. **Journal of Monetary Economics**, Amsterdam, v. 22, n. 1, p. 3-42, 1988.

MACARIE, Felicia; MOLDOVAN, Octavian. The glass ceiling in the public sector: a case study regarding romanian elected and appointed officials. **Managerial Challenges of the Contemporary Society**, [s./l.], v. 7, n. 2, 2014.

MANFREDI, Simoneta; CLAYTON-HATHWAY, Kate; COUSENS, Emily. Increasing gender diversity in higher education leadership: the role of executive search firms. **Social Sciences**, Basel, v. 8, n. 6, p. 168, 2019.

MARCONI, Nelson. **A formação dos salários nos setores público e privado**. 2001. 191 f. Tese (Doutorado em Economia de Empresas) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2001. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/58a2eb77-c5f6-4ea5-a447-7d7ff5d9c4b2>. Acesso em: 14 maio 2026.

MASSON, Pedro; VIANA, Rafael. **Além do teto de vidro**: o desafio da equidade de gênero e raça no serviço público federal. Brasília, DF: Enap, 2025. Disponível em: <https://www.enap.gov.br/pt/acontece/noticias/desafios-de-acesso-das-mulheres-no-servico-publico-federal-brasileiro-uma-analise-de-genero-e-raca>. Acesso em: 31 mar. 2025.

MEIER, Kenneth John. Representative bureaucracy: an empirical analysis. **American Political Science Review**, Washington, v. 69, n. 2, p. 526-542, 1975.

MINCER, Jacob. Investment in human capital and personal income distribution. **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 66, n 4, p. 281-302, 1958.

MORAIS, Tereza Cristina Cordeiro de; PACHECO, Veruska Albuquerque; CARMO, Marina Maia do. Desigualdade de gênero no setor público: estudo de caso no Conselho Nacional do Ministério Público. **Revista Negócios em Projeção**, Brasília, v. 10, n. 2, p. 44-56, 2019.

MOSHER, Frederick C. **Democracy and the public service**. New York: Oxford University Press, 1968.

MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE. **Mulheres no serviço público brasileiro recomendações para o acesso, ascensão e permanência nos cargos de liderança**. [S.l.], 2024. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/mulheres-no-servico-publico-brasileiro-recomendacoes-para-o-acesso-ascensao-e-permanencia-nos-cargos-de-lideranca/>. Acesso em: 27 fev. 2025.

NAGUIB, Rabia; MADEEHA, Muznah. Making visible the invisible: exploring the role of gender biases on the glass ceiling in Qatar's public sector. **Women's Studies International Forum**, Amsterdam, v. 98, n. 3, 2023.

NARANJO BAUTISTA, Sandra *et al.* **Mulheres líderes no setor público da América Latina e do Caribe: lacunas e oportunidades**. Washington: BID, 2022. (Monografia do BID, 1051). Disponível em: <https://publications.iadb.org/pt/publications/portuguese/viewer/Mulheres-lideres-no-setor-publico-da-America-Latina-e-do-Caribe-lacunas-e-opportunidades.pdf>. Acesso em: 14 maio 2026.

NASCIMENTO, Filipi; PORTELLA, Alysson; FRANÇA, Michael. Da discriminação à desigualdade, da desigualdade à discriminação. In: FRANÇA, Michael; PORTELLA, Alysson (org.). **Números da discriminação racial: desenvolvimento humano, equidade e políticas públicas**. São Paulo: Editora Jandaíra, 2023, p. 69-92.

NELSON, Julie A. Feminism and economics. **Journal of Economic Perspectives**, Nashville, v. 9, n. 2, 1995.

PASSOS, Luana de. **Normas de gênero: constrangimentos e limitações na atuação econômica feminina**. 2018. 130f. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Economia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2018. Disponível em: <https://www.ie.ufrj.br/images/IE/grupos/cede/2021/publica%C3%A7%C3%B5es/teses/PASSOS-L.-2018.-Normas-de-genero.-Constrangimentos-e-limitacoes-na-atuacao-economica-feminina-Tese-de-Doutorado-PPGE-UFF.pdf>. Acesso em: 14 maio 2026.

PASSOS, Luana; MACHADO, Danielle Carusi. Diferenciais salariais de gênero no Brasil: comparando os setores público e privado. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 26, p. 1-29, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rec/a/Rhh6RMj7VHKbgHcKtwSDG7M/?lang=pt>. Acesso em: 14 maio 2026.

PHELPS, Edmund S. The statistical theory of racism and sexism. **American Economic Review**, Nashville, v. 62, n. 4, p. 659-661, 1972.

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 (org.). **Trajetórias da burocracia na Nova República: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020)**. Brasília: Ipea, 2023. p. 371-406.

QUILLIAN, Lincoln. New approaches to understanding racial prejudice and discrimination. **Annual Review of Sociology**, San Mateo, v. 32, p. 299-328, 2006.

SANTOS, André Filipe P. Reid dos. Principais abordagens sociológicas para análise das profissões. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, v. 71, p. 25-43, 2011. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/351>. Acesso em: 19 maio 2026.

SCHULTZ, Theodore W. Investment in Human Capital. **The American Economic Review**, Nashville, v. 51, n. 1, p. 1-17, 1961.

SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de; MEDEIROS, Marcelo. Diferencial salarial público-privado e desigualdade de renda per capita no Brasil. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 43, n. 1, p. 5-28, 2013. Disponível em: https://revistas.usp.br/ee/pt_BR/article/view/38355. Acesso em: 14 maio 2026.

TEIXEIRA, Marilane Oliveira. **Um olhar da economia feminista para as mulheres: os avanços e as permanências das mulheres no mundo do trabalho entre 2004 e 2013**. 2017. 228f. Tese (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/991571>. Acesso em: 14 maio 2026.

VAZ, Daniela Verzola; HOFFMANN, Rodolfo. Remuneração nos serviços no Brasil: o contraste entre funcionários públicos e privados. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 16, n. 2, p. 199-232, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecos/a/gWYpVf9jXvCbmVwhLNBTLRb/?lang=pt>. Acesso em: 14 maio 2026.

VAZ, Daniela Verzola. O teto de vidro nas organizações públicas: evidências para o Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 22, n. 3, p. 765-790, dez. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecos/a/FSfpH9NQg6qHy3Hky8tCXyt/?lang=pt>. Acesso em: 19 maio 2026.

VENTURA, Tailiny; CAVALIERI, Marco Antônio Ribas. Diferenciais de salários dentro do Poder Executivo brasileiro: uma análise de cluster. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 4, p. 757-781, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/bJSt7HWGXpPqjzGyxfv6Tv/?lang=pt>. Acesso em: 14 maio 2026.

VIANA, Rafael Rocha; TOKARSKI, Carolina Pereira. Burocracia representativa: uma (re)produção de desigualdades de gênero e raça no setor público federal? **NAU Social**, Salvador, v. 10, n. 19, p. 65-84, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/33968>. Acesso em: 14 maio 2026.

WOODHALL, Maureen. Human capital concepts. In: PSACHAROPOULOS, George (ed.). **Economics of education: research and studies**. Oxford: Pergamon, 1987.

APÊNDICE

Para os resultados das Tabelas 1 a 3, os ministérios e demais órgãos superiores foram agrupados em três grupos: governança e administração pública, desenvolvimento econômico e infraestrutura, e bem-estar social e direitos humanos. Os grupos listam os ministérios e demais órgãos superiores, respeitando a seguinte lógica:

- a) governança e administração pública: entendido como órgãos da administração do Estado, do planejamento econômico e da gestão pública;
- b) desenvolvimento econômico e infraestrutura: compreende os órgãos voltados para o crescimento, a indústria, o comércio, o transporte, a energia e inovação tecnológica;
- c) bem-estar social e direitos humanos: aqueles responsáveis pela prestação de serviços públicos essenciais, políticas sociais, segurança pública e direitos humanos.

O Quadro 1 abaixo, organiza-os a partir dos nomes disponíveis na base de dados.

Quadro 1 - Agrupamento dos Órgãos Superiores por Grupo de Ministério

Governança e administração pública
Advocacia-Geral Da Uniao, Controladoria-Geral Da Uniao, Presidencia Da Republica, Vice-Presidencia Da Republica, Ministerio Da Fazenda, Ministerio Da Economia, Minist. Economia, Fazenda E Planejamento, Ministerio Do Planej. Desenv. E Gestao, Ministerio Do Planejamento E Orcamento, Min Gestao E Inov Em Serv Publicos, Ministerio Das Relacoes Exteriores.
Desenvolvimento econômico e infraestrutura
Min Da Integ E Do Desenv Regional, Min Desenvolv Ind Comercio E Servicos, Ministerio Do Trabalho E Emprego, Ministerio Do Trabalho E Previdencia, Ministerio Ind. Com. Exterior E Serviços, Ministerio Da Infra-Estrutura, Ministerio Da Infraestrutura, Ministerio Dos Transportes, Ministerio De Minas E Energia, Ministerio Do Meio Ambiente, Ministerio Ciencia Tecnologia Inova, Ministerio Do Turismo, Ministerio Das Cidades, Ministerio Do Desenvolvimento Regional, Ministerio De Pesca E Aquicultura, Ministerio De Portos E Aeroportos, Min Empreend Microemp Emp Pequeno Porte.
Bem-estar social e direitos humanos
Defensoria Publica, Min Do Desenv Agr E Agric Familiar, Min. Da Mulher, Familia E Dir. Humanos, Ministerio Das Mulheres, Minist. Da Justica E Seguranca Publica, Ministerio Da Agricultura E Pecuaria, Ministerio Da Cultura, Ministerio Da Defesa, Ministerio Da Educacao, Ministerio Da Igualdade Racial, Ministerio Da Previdencia Social, Ministerio Da Saude, Ministerio Das Comunicacoes, Min Desenv Assis Soci Famil Combate Fome, Ministerio Do Desenvolvimento Agrario, Ministerio Do Esporte, Ministerio Dos Povos Indigenas, Min Dos Dir Hum E Da Cidadania, Secretaria Da Cultura / Pr.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Observatório de Pessoal.

Nota: A nomenclatura dos órgãos segue como disponível nos dados do Observatório de Pessoal.