Revista de Educação do Vale do São Francisco
ISSN 2177-8183

AÇÕES AFIRMATIVAS PARA PESSOAS NEGRAS E BRANQUITUDE NO PODER EXECUTIVO FEDERAL BRASILEIRO

AFFIRMATIVE ACTION FOR BLACK PEOPLE AND WHITENESS IN BRAZIL'S FEDERAL EXECUTIVE

ACCIONES AFIRMATIVAS PARA PERSONAS NEGRAS Y BLANQUITUD EN EL PODER EJECUTIVO FEDERAL BRASILEÑO

Carmem Silvia Moretzsohn Rocha
carmem.rocha@ifms.edu.br
Doutora em Ciências Sociais pela UERJ
Professora do IFMS

Eugenia Portela de Siqueira Marques
eugenia.marques@ufms.br
Doutora em Educação pela UFSCar
Professora da UFMS

Maicon Guilland Veiga
maicon.guilland@ufms.br
Doutorando em Educação pela UFMS
Técnico em Assuntos Educacionais na UFMS

RESUMO

Este artigo analisa como a incorporação jurídico-administrativa das ações afirmativas para pessoas negras no serviço público federal se relaciona com a permanência da branquitude como padrão de autoridade no Poder Executivo Federal brasileiro. Parte-se do balanço da primeira década da Lei nº 12.990/2014 para deslocar a análise da métrica do ingresso para a distribuição racial dos cargos de liderança. A pesquisa é documental e descritiva, com abordagem qualitativa e quantitativa, baseada em marcos normativos, literatura sobre movimentos negros, racismo institucional e branquitude, e dados públicos do SIAPE/MGI sobre servidores ativos e ocupantes de cargos comissionados e funções de confiança. Os resultados indicam avanço relativo da presença negra no corpo funcional, mas revelam menor participação nos estratos de maior autoridade decisória: em fevereiro de 2026, pessoas negras correspondiam a 37,4% da média liderança, 31,3% da alta liderança e 21,9% do nível 18, enquanto pessoas brancas representavam, respectivamente, 60,2%, 67,1% e 75,2%.

CC BY

Conclui-se que a democratização racial do serviço público exige ultrapassar a porta de entrada e enfrentar a distribuição desigual da autoridade estatal.

Palavras-chave: Ações afirmativas. Pessoas negras. Serviço público federal. Branquitude. Liderança.

ABSTRACT

This article analyzes how the legal and administrative incorporation of affirmative action policies for Black people in the federal public service relates to the permanence of whiteness as a pattern of authority in Brazil's Federal Executive. The study is based on the first decade of Law No. 12,990/2014 and shifts the analysis from access to the racial distribution of leadership positions. The research is documentary and descriptive, combining qualitative and quantitative approaches based on legal frameworks, literature on Black movements, institutional racism and whiteness, and public SIAPE/MGI data on civil servants and occupants of commissioned positions and trust functions. The findings indicate a relative increase in Black representation within the federal workforce, but lower participation in positions with greater decision-making authority: in February 2026, Black people represented 37.4% of mid-level leadership, 31.3% of high-level leadership, and 21.9% of level 18 positions, whereas white people represented 60.2%, 67.1%, and 75.2%, respectively. The article concludes that the racial democratization of the public service requires confronting the unequal distribution of state authority beyond access to public positions.

Keywords: Affirmative action. Black people. Federal public service. Whiteness. Leadership.

RESUMEN

Este artículo analiza cómo la incorporación jurídico-administrativa de las acciones afirmativas para personas negras en el servicio público federal se relaciona con la permanencia de la blanquitud como patrón de autoridad en el Poder Ejecutivo Federal brasileño. El estudio parte del balance de la primera década de la Ley nº 12.990/2014 y desplaza el análisis desde el acceso hacia la distribución racial de los cargos de liderazgo. La investigación es documental y descriptiva, con enfoque cualitativo y cuantitativo, basada en marcos normativos, literatura sobre movimientos negros, racismo institucional y blanquitud, y datos públicos del SIAPE/MGI sobre servidores públicos y ocupantes de cargos comisionados y funciones de confianza. Los resultados indican un avance relativo de la presencia negra en el cuerpo funcional, pero una menor participación en los estratos de mayor autoridad decisoria: en febrero de 2026, las personas negras representaban el 37,4% del liderazgo medio, el 31,3% del alto liderazgo y el 21,9% del nivel 18, mientras que las personas blancas representaban, respectivamente, el 60,2%, el 67,1% y el 75,2%. Se concluye que la democratización racial del servicio público exige enfrentar la distribución desigual de la autoridad estatal más allá del acceso a los cargos públicos.

Palabras clave: Acciones afirmativas. Personas negras. Servicio público federal. Blanquitud. Liderazgo.

CC BY

INTRODUÇÃO

A incorporação das ações afirmativas ao serviço público federal não encerra a disputa em torno do Estado. Ao contrário, torna mais visível uma tensão institucional e racial: conquistas dos movimentos negros podem ser convertidas em procedimentos jurídico-administrativos de inclusão racial sem que a branquitude deixe de operar como padrão de autoridade nos postos de poder e decisão. No contexto do balanço da primeira década da Lei nº 12.990/2014, esse deslocamento permite examinar não apenas o ingresso de pessoas negras no serviço público federal, mas também a composição racial dos espaços institucionais em que se concentram direção, chefia, assessoramento, nomeação e decisão.

A Lei nº 12.990/2014, ao reservar 20% das vagas oferecidas em concursos públicos federais para pessoas negras, constituiu marco normativo das ações afirmativas no serviço público federal (Brasil, 2014). Uma década depois, a avaliação dessa política não pode restringir-se à verificação de sua incidência na porta de entrada do funcionalismo. A questão central é saber se a inclusão racial juridicamente administrada pelo Estado alcança também os espaços institucionais em que se concentram autoridade, confiança, discricionariedade e decisão. Em outros termos, o balanço da década exige deslocar a análise do acesso para a distribuição racial da autoridade no interior da hierarquia estatal.

O artigo evidencia que a incorporação estatal das ações afirmativas converte conquistas dos movimentos negros em procedimentos jurídico-administrativos de inclusão racial, sem desconstituir, nos postos de poder e decisão, a continuidade histórica da branquitude como padrão de autoridade. Essa formulação não nega a relevância das ações afirmativas; ao contrário, parte de seu reconhecimento como conquista política, normativa e institucional. O que se problematiza é a distância entre a incorporação formal da inclusão racial e a efetiva democratização dos espaços institucionais em que se concentram decisão, direção, nomeação, representação e autoridade. O artigo interpreta a baixa presença negra nos cargos de liderança como

CC BY

contraparte da permanência histórica da branquitude nos espaços institucionais em que há concentração de poder.

Essa abordagem exige reconhecer que as ações afirmativas não são concessões espontâneas da burocracia estatal. Elas se inscrevem em uma história de resistência, formulação intelectual e disputa política dos movimentos negros. Em Nilma Lino Gomes, o Movimento Negro aparece como sujeito político e educador, produtor de saberes emancipatórios e de interpretações críticas que interpelam a sociedade, o Estado e a educação brasileira (Gomes, 2017). Essa perspectiva impede que as políticas afirmativas sejam tratadas apenas como técnica administrativa: antes de serem traduzidas em leis, editais, cotas, bancas, metas e sistemas de gestão, elas foram reivindicações historicamente formuladas por sujeitos coletivos negros em luta contra o racismo estrutural e institucional.

A articulação entre educação, trabalho e serviço público não é acessória ao argumento, mas integra a tradição político-intelectual das lutas negras. Abdias Nascimento compreendia a ação afirmativa — ou ação compensatória — como instrumento de promoção da igualdade de oportunidades no emprego, na educação, no acesso à moradia e no mundo dos negócios, envolvendo Estado, universidades e empresas no enfrentamento das discriminações raciais passadas, presentes e futuras (Nascimento, 2013). Essa tradição permite compreender educação e trabalho público como dimensões articuladas da reparação racial: a educação forma, credencia e legitima sujeitos; o serviço público organiza acesso a cargos, remuneração, autoridade e decisão. Por isso, avaliar ações afirmativas no serviço público federal exige observar não apenas a porta de entrada, mas também a passagem entre formação, ingresso, carreira e ocupação dos postos de poder.

Essa disputa contemporânea inscreve-se em uma formação histórica marcada pela racialização do Estado brasileiro. O território que viria a constituir o Brasil foi colonizado sobre terras indígenas e estruturado pela escravização massiva de africanos e seus descendentes. A população negra tampouco foi demograficamente periférica: no primeiro censo nacional, realizado em 1872, ainda sob a vigência da escravidão, pretos e pardos compunham a maioria da população brasileira. A

exclusão negra dos postos superiores do Estado, portanto, não pode ser explicada por irrelevância demográfica, mas deve ser compreendida como efeito de uma estrutura histórica de distribuição racial do poder, posteriormente reorganizada pela abolição sem reparação, pelo branqueamento e pelo mito da democracia racial.

No âmbito contemporâneo, dados públicos do SIAPE/MGI indicam crescimento da presença negra no conjunto dos servidores ativos do Poder Executivo Federal Civil. Esse dado é relevante porque mostra que o artigo não parte da negação dos avanços produzidos pelas ações afirmativas no acesso ao serviço público. Contudo, os relatórios do MGI também indicam que a presença negra é proporcionalmente menor nos cargos de média e alta liderança[1] do que no conjunto do corpo funcional. É nesse contraste entre corpo funcional e postos de liderança que se torna visível a tensão central deste artigo: a inclusão racial pode avançar no ingresso sem que se altere, na mesma intensidade, o padrão racial de ocupação dos cargos de média e alta liderança. Os relatórios utilizados neste artigo têm como fonte o SIAPE e abrangem, respectivamente, a distribuição de servidores ativos por cor/raça e etnia e o perfil de ocupantes de cargos comissionados e funções de confiança no Poder Executivo Federal Civil.

A literatura sobre cargos diretivos no Executivo federal oferece base importante para esse deslocamento. Pinheiro, ao analisar a sub-representação de mulheres negras nos postos diretivos do Executivo federal, distingue a entrada no serviço público, mediada pelo concurso público, da ocupação de cargos de poder e decisão, marcada por nomeação, confiança, discricionariedade e reconhecimento institucional (Pinheiro, 2023). Essa distinção é decisiva para o presente trabalho. Se o ingresso pode ser parcialmente regulado por procedimentos universalizáveis e por reserva de vagas, a ocupação dos postos de direção, chefia e assessoramento permanece atravessada por critérios institucionais menos transparentes, nos quais redes de confiança, padrões de reconhecimento e formas historicamente constituídas de autoridade reproduzem desigualdades raciais.

[1] Para fins analíticos, o artigo considera como média liderança os cargos e funções dos níveis 5 a 14 e, como alta liderança, os níveis 15 a 18 do Poder Executivo Federal Civil.

CC BY

Metodologicamente, o estudo adota abordagem documental e descritiva, combinando análise qualitativa e quantitativa de dados públicos secundários. O núcleo empírico concentra-se no Poder Executivo Federal Civil, especialmente em relatórios do SIAPE/MGI e do Observatório de Pessoal relativos a servidores ativos e a ocupantes de cargos comissionados e funções de confiança. São igualmente mobilizados marcos normativos das ações afirmativas no serviço público federal, dados demográficos do IBGE e literatura sobre movimentos negros, racismo institucional, branquitude e postos de poder e decisão. A explicitação das fontes, dos critérios de seleção dos dados e dos limites da pesquisa será desenvolvida na seção metodológica.

O objetivo geral deste artigo é analisar como a incorporação jurídico-administrativa das ações afirmativas no serviço público federal se relaciona com a permanência da branquitude como padrão de autoridade nos postos de poder. Para tanto, o texto examina a incorporação jurídico-administrativa das ações afirmativas, descreve a diferença entre a presença negra no corpo funcional e nos cargos de liderança e interpreta essa diferença à luz do racismo institucional, da branquitude e da disputa pela democratização racial do Estado. A contribuição consiste em deslocar o balanço da Lei nº 12.990/2014 da métrica do ingresso para a análise da distribuição racial da autoridade nos cargos de liderança, articulando ações afirmativas, educação e serviço público à literatura sobre racismo estrutural, racismo institucional e branquitude.

Além desta introdução, o artigo apresenta os procedimentos metodológicos, seguidos da seção de resultados e discussão. Nessa seção, examinam-se a conversão jurídico-administrativa das ações afirmativas, a articulação entre educação, trabalho e serviço público como dimensões da reparação racial, e os dados sobre servidores ativos e lideranças no Poder Executivo Federal Civil, com ênfase na diferença entre inclusão no acesso e ocupação dos postos de poder e decisão. Em seguida, os achados são interpretados à luz do racismo institucional, da branquitude e dos limites da democratização racial da autoridade estatal. Por fim, apresentam-se as considerações finais.

CC BY

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa caracteriza-se como documental e descritiva, combinando análise qualitativa e quantitativa de dados públicos secundários. A dimensão qualitativa concentra-se na interpretação do marco jurídico-administrativo das ações afirmativas no serviço público federal e da literatura sobre movimentos negros, racismo institucional, branquitude e autoridade estatal. A dimensão quantitativa apoia-se em dados oficiais sobre servidores ativos e ocupantes de cargos comissionados e funções de confiança, com o objetivo de descrever padrões de distribuição racial no corpo funcional e nas estruturas de liderança do Poder Executivo Federal Civil.

O recorte empírico concentra-se no serviço público federal, com ênfase no Poder Executivo Federal Civil, por ser o universo diretamente relacionado à Lei nº 12.990/2014 e aos dados administrativos disponíveis sobre servidores ativos, cargos comissionados e funções de confiança. As principais fontes quantitativas são relatórios e bases públicas do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE), disponibilizados pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) e pelo Observatório de Pessoal. Utilizam-se dados sobre a distribuição de servidores ativos por cor/raça e etnia, com série histórica de 1999 a 2024, e dados sobre o perfil racial de ocupantes de cargos de média e alta liderança no Governo Federal.

O recorte temporal principal corresponde ao primeiro decênio de vigência da política de reserva de vagas instituída pela Lei nº 12.990/2014. Quando necessário, a análise recorre a séries históricas anteriores, especialmente a partir de 1999, para contextualizar a composição racial do corpo funcional antes e depois da institucionalização da reserva de vagas. Também são considerados marcos normativos posteriores, especialmente o Decreto nº 11.443/2023 e a Lei nº 15.142/2025, por indicarem desdobramentos recentes da política de inclusão racial no serviço público federal.

No plano normativo, a análise considera a Lei nº 12.990/2014 como marco da reserva de vagas para pessoas negras em concursos públicos federais e o Decreto

CC BY

nº 11.443/2023 como marco específico da ocupação de cargos em comissão e funções de confiança por pessoas negras. O Decreto nº 11.443/2023 estabeleceu percentual mínimo de 30% de ocupação por pessoas negras em Cargos Comissionados Executivos (CCE) e Funções Comissionadas Executivas (FCE) na administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Sua inclusão no recorte analítico é necessária porque desloca a política afirmativa da porta de entrada do serviço público para os postos de direção, chefia, assessoramento e decisão.

Para a análise quantitativa, pessoas negras são consideradas como a soma das categorias pretas e pardas, conforme o padrão de classificação por cor ou raça adotado pelo IBGE e utilizado pelo SIAPE nos relatórios mobilizados. A análise compara três camadas institucionais: o conjunto dos servidores ativos do Poder Executivo Federal Civil, os cargos de média liderança e os cargos de alta liderança. No relatório sobre lideranças, a média liderança corresponde aos Cargos Comissionados Executivos (CCE) e às Funções Comissionadas Executivas (FCE) de níveis 5 a 14 e equivalentes, enquanto a alta liderança corresponde aos CCE e FCE de níveis 15 a 18 e equivalentes. Os percentuais apresentados no artigo são calculados a partir dos quantitativos absolutos informados nas tabelas oficiais, sempre com indicação da fonte e do universo de referência.

A interpretação dos dados segue uma lógica comparativa entre acesso e autoridade institucional. Primeiro, examina-se a composição racial do corpo funcional; em seguida, observa-se a distribuição racial nos cargos de liderança; por fim, os achados são interpretados à luz da literatura sobre racismo institucional, branquitude e distribuição racial da autoridade estatal. Essa estratégia permite comparar a ampliação do acesso de pessoas negras promovida pela Lei nº 12.990/2014 com sua presença nos diferentes estratos da hierarquia administrativa, especialmente nos cargos de média e alta liderança.

A análise é de natureza descritiva e não pretende produzir inferência causal sobre nomeações específicas, trajetórias individuais ou decisões subjetivas de agentes públicos. O objetivo é identificar padrões institucionais de distribuição racial entre acesso ao corpo funcional e ocupação de postos de poder e decisão. Por utilizar

exclusivamente dados públicos secundários, documentos normativos e literatura acadêmica, a pesquisa não envolve coleta direta com seres humanos nem tratamento de informações pessoais identificáveis, razão pela qual não se enquadra como estudo dependente de submissão a Comitê de Ética em Pesquisa.

Como limitação, reconhece-se que as bases mobilizadas possuem escopos distintos e não permitem reconstruir trajetórias individuais de ingresso, permanência e ascensão no serviço público federal. Também não se pretende avaliar a intenção subjetiva dos agentes responsáveis por nomeações ou designações. A análise concentra-se na identificação de padrões agregados de distribuição racial, capazes de indicar a distância entre a inclusão jurídico-administrativa no acesso e a ocupação efetiva dos postos de poder e decisão. Esses limites não anulam a validade do diagnóstico, mas delimitam seu alcance: trata-se de uma análise documental e descritiva sobre a relação entre ações afirmativas, hierarquia institucional e branquitude no Poder Executivo Federal Civil.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A incorporação jurídico-administrativa das ações afirmativas

A institucionalização das ações afirmativas no serviço público federal deve ser compreendida como resultado das reivindicações históricas dos movimentos negros por igualdade material, reparação racial e democratização do Estado. Sua incorporação ao ordenamento jurídico não decorreu de concessão espontânea da burocracia estatal, mas de disputas políticas que transformaram demandas antirracistas em política pública. Nesse contexto, a Lei nº 12.990/2014 constituiu marco relevante ao reservar 20% das vagas oferecidas em concursos públicos federais para pessoas negras, convertendo uma reivindicação histórica em mecanismo formal de acesso ao serviço público (Brasil, 2014).

A incorporação normativa das ações afirmativas, contudo, não elimina a desigual distribuição racial da autoridade estatal. Ao serem traduzidas em

procedimentos administrativos, as políticas de inclusão passam a operar por meio de editais, autodeclarações, bancas de heteroidentificação, sistemas de registro, metas e mecanismos de monitoramento. Esses instrumentos viabilizam a operacionalização da política pública, mas não asseguram, isoladamente, redistribuição racial dos postos de autoridade institucional. A ampliação do acesso ao corpo funcional não implica, automaticamente, democratização dos espaços em que se concentram direção, chefia, assessoramento e decisão.

O Decreto nº 11.443/2023 é particularmente relevante nesse deslocamento. Ao estabelecer percentual mínimo de 30% de ocupação por pessoas negras em cargos em comissão e funções de confiança no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, o decreto reconhece que a desigualdade racial no serviço público não se limita ao ingresso por concurso público (Brasil, 2023). A política afirmativa desloca-se, assim, da porta de entrada do funcionalismo para os postos de liderança e autoridade administrativa. Esse deslocamento normativo reforça um dos argumentos centrais deste artigo: a democratização racial do Estado não pode ser aferida apenas pela ampliação do acesso ao corpo funcional, devendo incluir a distribuição racial dos postos de poder e decisão.

A Lei nº 15.142/2025 indica continuidade da formalização institucional das ações afirmativas no serviço público federal (Brasil, 2025). Contudo, a expansão normativa da política afirmativa não significa, por si só, superação das formas históricas de concentração branca da autoridade estatal. A existência de normas de inclusão racial não elimina os mecanismos institucionais que regulam reconhecimento, confiança, nomeação e ocupação dos cargos de liderança. Por essa razão, a análise não se restringe ao plano legal, mas examina a relação entre formalização da inclusão racial e distribuição efetiva da autoridade institucional.

As ações afirmativas devem, portanto, ser compreendidas simultaneamente como conquista política e como campo permanente de disputa institucional. São conquistas porque institucionalizam reivindicações históricas de democratização racial do Estado e ampliam a presença negra em espaços historicamente estruturados pela exclusão racial. Mas permanecem como campo de disputa porque sua

implementação ocorre no interior de instituições atravessadas por padrões históricos de autoridade associados à branquitude. O problema central não reside na insuficiência abstrata das ações afirmativas, mas nos limites de sua incorporação estatal: a inclusão racial avança no acesso ao serviço público sem alterar, na mesma intensidade, a distribuição racial dos postos em que o poder estatal é exercido.

Educação, trabalho e serviço público como dimensões da reparação racial

A relação entre educação, trabalho e serviço público é decisiva para compreender o alcance das ações afirmativas. A educação forma, credencia e legitima sujeitos; o trabalho estrutura acesso à renda, estabilidade, reconhecimento profissional e mobilidade social. No caso do serviço público federal, essas dimensões assumem densidade específica, pois o ingresso não corresponde apenas à ocupação de um posto laboral, mas à participação em estruturas responsáveis por formular, executar, coordenar e dirigir políticas públicas.

Essa articulação integra a tradição político-intelectual das lutas negras. Abdias Nascimento compreendia a ação afirmativa — ou ação compensatória — como instrumento de promoção da igualdade de oportunidades no emprego, na educação, no acesso à moradia e no mundo dos negócios, envolvendo Estado, universidades e empresas no enfrentamento das discriminações raciais passadas, presentes e futuras (Nascimento, 2013). Essa formulação impede separar artificialmente educação, trabalho e Estado. Para os movimentos negros, a reparação racial envolve simultaneamente formação, acesso, permanência, reconhecimento e redistribuição de oportunidades.

Nilma Lino Gomes também permite compreender o Movimento Negro como sujeito político e educador, produtor de saberes e de interpretações críticas que interpelam a neutralidade aparente das instituições (Gomes, 2017). Nessa chave, a ação afirmativa não é apenas mecanismo compensatório. Ela é também tecnologia política de reeducação do Estado, da universidade e da sociedade. Ao questionar

CC BY

quem entra, quem permanece, quem ascende e quem decide, as ações afirmativas deslocam o debate da igualdade formal para a igualdade material.

No serviço público federal, esse deslocamento é especialmente relevante. A Lei nº 12.990/2014 incidiu sobre concursos públicos, isto é, sobre a porta de entrada do funcionalismo. O Decreto nº 11.443/2023, por sua vez, avançou para cargos em comissão e funções de confiança, reconhecendo que a desigualdade racial também se manifesta no interior da hierarquia administrativa. A passagem entre educação, trabalho e serviço público deve, portanto, ser analisada não apenas como trajetória de ingresso, mas como disputa pela autoridade institucional. Essa comparação não pretende explicar causalmente os processos de nomeação, mas identificar um padrão agregado de distribuição racial da liderança no Poder Executivo Federal Civil. O Gráfico 1 apresenta a distribuição racial agregada da média e da alta liderança, enquanto a Tabela 1 detalha essa distribuição por níveis hierárquicos, permitindo observar que a desigualdade racial se intensifica nos estratos superiores da liderança administrativa.

Heteroidentificação e proteção da política de acesso

A heteroidentificação deve ser compreendida como mecanismo de proteção da política de acesso, não como solução suficiente para a democratização dos postos de poder e decisão. Sua função principal é assegurar que a reserva de vagas alcance os sujeitos de direito das ações afirmativas, evitando apropriações indevidas por pessoas que não são socialmente reconhecidas como negras. Nesse sentido, a heteroidentificação complementa a autodeclaração e fortalece a finalidade redistributiva da política pública.

Do ponto de vista jurídico, a legitimidade da heteroidentificação foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal no contexto da constitucionalidade das cotas raciais no serviço público, desde que respeitados a dignidade da pessoa humana, o contraditório, a ampla defesa e critérios razoáveis de aferição (Brasil/STF, 2017). A literatura especializada também ressalta que as comissões de heteroidentificação

devem operar com critérios públicos, formação adequada, pluralidade de composição e fundamentação das decisões, para evitar arbitrariedades e proteger a segurança jurídica dos candidatos (Camilloto; Camilloto, 2022).

No argumento deste artigo, a heteroidentificação ocupa lugar específico. Ela é indispensável para proteger a porta de entrada das ações afirmativas, mas não resolve, isoladamente, o problema da presença negra nos postos superiores da hierarquia institucional. A verificação fenotípica pode impedir fraudes em concursos e processos seletivos, mas não altera automaticamente os critérios de nomeação, confiança e reconhecimento que orientam a ocupação de cargos de direção, chefia e assessoramento.

Essa distinção evita reduzir a efetividade das ações afirmativas ao controle de acesso. O problema da apropriação indevida das vagas é real e exige mecanismos institucionais de verificação. Contudo, mesmo quando a política de ingresso funciona adequadamente, permanece a questão da ascensão e da distribuição de autoridade. A heteroidentificação protege a legitimidade da reserva de vagas; a democratização dos postos de poder e decisão exige, além disso, transparência nos processos de nomeação, metas de ocupação, monitoramento por níveis hierárquicos e enfrentamento dos padrões institucionais de branquitude.

Desse modo, a heteroidentificação deve ser preservada como instrumento de justiça distributiva e segurança jurídica, mas situada dentro de uma agenda mais ampla. A disputa racial pelo Estado não se encerra na validação da autodeclaração racial. Ela se prolonga na análise de quem ocupa os cargos de liderança, quem participa das redes de confiança, quem é reconhecido como autoridade e quem decide as prioridades institucionais. A política afirmativa, para alcançar sua dimensão substantiva, precisa proteger o ingresso e, simultaneamente, enfrentar a reprodução racial dos postos de poder.

CC BY

Servidores ativos, lideranças e postos de poder e decisão

Os dados do SIAPE/MGI indicam avanço relativo da presença negra no corpo funcional do Poder Executivo Federal Civil. Em dezembro de 1999, pessoas pretas e pardas correspondiam a 35,6% dos servidores ativos; em outubro de 2024, esse percentual alcançou 40,4% (Brasil/MGI, 2024). Esse crescimento evidencia efeitos relevantes das políticas de inclusão no acesso ao corpo funcional. Como a classificação por cor ou raça adotada pelo IBGE compreende múltiplas categorias, a análise não reduz a composição racial do funcionalismo a uma oposição binária. Ainda assim, no universo examinado, a menor presença relativa de pessoas negras em relação à sua participação na população brasileira aparece acompanhada de maior presença relativa de pessoas brancas. Esse contraste é relevante porque indica que a sub-representação negra no serviço público não se apresenta como fenômeno isolado, mas como parte de uma distribuição racial assimétrica em que a presença branca permanece proporcionalmente superior.

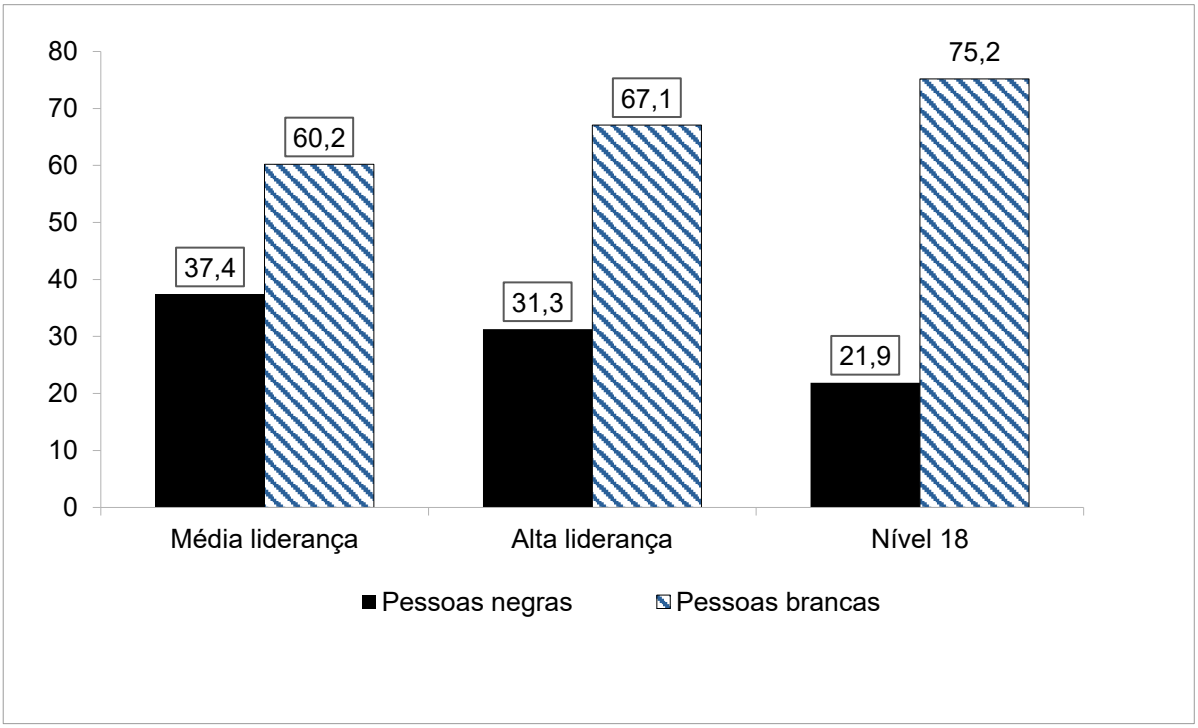
Contudo, a referência ao conjunto dos servidores ativos tem função apenas contextual. A média geral do funcionalismo não permite inferir democratização racial da autoridade estatal, pois cargos e funções não distribuem poder, decisão e reconhecimento institucional de modo equivalente. Por isso, a análise desloca-se do corpo funcional agregado para os estratos de média e alta liderança, nos quais se concentram atribuições de direção, chefia, assessoramento e decisão.

O avanço no acesso, portanto, não se reproduz com a mesma intensidade nos cargos de liderança. O relatório do MGI sobre lideranças no Governo Federal define cargos de liderança como funções de confiança e cargos em comissão destinados a atribuições de direção, chefia e assessoramento. Nele, a média liderança corresponde aos Cargos Comissionados Executivos (CCE) e às Funções Comissionadas Executivas (FCE) de níveis 5 a 14 e equivalentes, enquanto a alta liderança corresponde aos CCE e FCE de níveis 15 a 18 e equivalentes. O nível 18 representa o estrato mais elevado da classificação adotada no relatório (BRASIL/MGI, 2026). A partir dos quantitativos absolutos apresentados, calcula-se que pessoas negras

correspondem a 37,4% da média liderança, 31,3% da alta liderança e 21,9% do nível 18. Pessoas brancas, por sua vez, representam 60,2% da média liderança, 67,1% da alta liderança e 75,2% do nível 18.

Essa comparação não pretende explicar causalmente os processos de nomeação, mas identificar um padrão agregado de distribuição racial da liderança no Poder Executivo Federal Civil. O Gráfico 1 apresenta a distribuição racial agregada da média e da alta liderança, enquanto a Tabela 1 detalha essa distribuição por níveis hierárquicos.

Gráfico 1 – Presença de pessoas negras e brancas nos estratos de liderança do Poder Executivo Federal Civil, fev./2026



Fonte: Elaboração própria, a partir de Brasil/MGI (2026)

Nota: Pessoas negras correspondem à soma de pessoas pretas e pardas. Dados do SIAPE referentes aos Cargos Comissionados Executivos (CCE) e às Funções Comissionadas Executivas (FCE).

O Gráfico 1 indica um padrão hierárquico relevante: a presença negra é proporcionalmente menor na alta liderança do que na média liderança e atinge seu menor percentual no nível 18, o mais elevado da classificação analisada. Em sentido

inverso, a presença branca é maior nos estratos superiores da hierarquia institucional. O detalhamento por níveis reforça essa interpretação. Nos níveis 5 e 6, pessoas negras representam 39,7% dos ocupantes, enquanto pessoas brancas representam 56,6%. Nos níveis 15 e 16, já no campo da alta liderança, pessoas negras representam 32,3%, enquanto pessoas brancas alcançam 66,1%. No nível 18, pessoas negras correspondem a 21,9% e pessoas brancas a 75,2% dos ocupantes. A progressão reforça a existência de uma hierarquia racialmente desigual na distribuição dos cargos de liderança.

Tabela 1 – Composição racial dos cargos de liderança por nível no Poder Executivo Federal Civil, fev./2026

Nível	Grupo	Pessoas negras (%)	Pessoas brancas (%)
5 e 6	Média liderança	39,7	56,6
7 a 9	Média liderança	39,2	59,0
10 a 12	Média liderança	37,6	60,3
13 e 14	Média liderança	33,3	64,5
15 e 16	Alta liderança	32,3	66,1
17	Alta liderança	26,7	71,6
18	Alta liderança	21,9	75,2

Fonte: Elaboração própria, a partir de Brasil/MGI (2026)

Nota: Percentuais calculados a partir dos quantitativos absolutos da Tabela 1 do relatório Perfil das Lideranças no Governo Federal: recorte de gênero.

Esses dados permitem interpretar a política afirmativa em dois planos. No primeiro, observa-se avanço da presença negra no corpo funcional, o que confirma a relevância das políticas de ingresso. No segundo, verifica-se que a distribuição racial se torna progressivamente mais desigual quando se observam os cargos de liderança, sobretudo os níveis superiores. A distinção entre ingresso e liderança é fundamental porque os mecanismos de acesso ao serviço público e os mecanismos de ocupação de cargos de poder não obedecem à mesma lógica institucional. É nesse

deslocamento entre ingresso e liderança que se concentra a interpretação desenvolvida neste artigo.

Pinheiro (2023), ao analisar cargos diretivos do Executivo federal, observa que o ingresso no serviço público por concurso e a ocupação de postos de poder e decisão são processos distintos. O concurso público opera mediante critérios formalizados de seleção; já a ocupação de cargos comissionados e funções de confiança envolve nomeação, discricionariedade, redes de confiança e reconhecimento institucional. Essa distinção ajuda a compreender por que a presença negra pode crescer no corpo funcional sem alcançar, na mesma proporção, a alta liderança.

A desproporção torna-se ainda mais expressiva quando lida em diálogo com a composição demográfica da população brasileira. Pinheiro (2023) observa que homens brancos, embora não correspondam a mais de aproximadamente um quinto da população, ocupam historicamente posições centrais na definição da agenda estatal. A questão, portanto, não é apenas a baixa presença negra nos cargos de liderança, mas a permanência de um grupo racial historicamente dominante como padrão de autoridade pública.

A leitura dos dados não autoriza concluir que as ações afirmativas fracassaram. Ao contrário, elas produziram avanços relevantes no acesso ao serviço público. O que os dados demonstram é a existência de um limite institucional: a presença negra é proporcionalmente maior no corpo funcional do que nos estratos em que se concentram autoridade, confiança e decisão. A democratização racial do ingresso não equivale, automaticamente, à democratização racial do mando.

Branquitude, racismo institucional e autoridade estatal

A concentração branca nos cargos de liderança deve ser interpretada à luz do racismo institucional e da branquitude. O racismo institucional não se manifesta apenas por atos explícitos de discriminação. Ele também opera por rotinas, critérios de seleção, redes de indicação, padrões de reconhecimento e mecanismos de confiança que reproduzem desigualdades sob aparência de neutralidade. Nos cargos

comissionados e funções de confiança, essa dimensão é particularmente relevante, pois tais postos dependem de nomeação, reconhecimento e confiança institucional.

A branquitude, por sua vez, opera como posição de vantagem estrutural e como padrão presumido de competência, neutralidade e liderança. Em diálogo com Almeida (2019), o conceito de racismo estrutural permite compreender que as desigualdades raciais não se produzem apenas por atos individuais de discriminação, mas pela própria organização das instituições, dos critérios de reconhecimento e das formas de distribuição do poder. Bento (2022) demonstra que organizações públicas e privadas podem preservar privilégios raciais por meio de pactos silenciosos de autoproteção e reconhecimento mútuo entre pessoas brancas. Essas formulações permitem interpretar a concentração branca nos postos de liderança não como resíduo estatístico, mas como expressão de uma estrutura institucional que continua reconhecendo a branquitude como lugar preferencial de autoridade.

Essa interpretação não exige atribuir intenção discriminatória individual aos agentes responsáveis pelas nomeações. O problema é institucional. Quando os dados mostram que a presença branca aumenta nos níveis superiores da liderança, evidencia-se a persistência de um padrão agregado de distribuição racial do poder. A autoridade estatal, embora formalmente aberta a todos, permanece desigualmente distribuída. A branquitude aparece, assim, não apenas como identidade racial dos ocupantes, mas como norma histórica de reconhecimento institucional.

O Decreto nº 11.443/2023 reforça essa leitura. Ao estabelecer percentual mínimo de ocupação por pessoas negras em cargos em comissão e funções de confiança, o Decreto nº 11.443/2023 explicita institucionalmente que os instrumentos de ingresso por concurso não bastam para democratizar a liderança pública. A norma desloca a política afirmativa para a hierarquia interna da Administração, mas sua efetividade depende de monitoramento, transparência, metas verificáveis e enfrentamento dos mecanismos informais de reprodução da autoridade branca.

A baixa presença negra nos postos de liderança revela que o problema não se limita ao acesso às políticas afirmativas, mas alcança a preservação histórica dos privilégios que definem seus próprios limites. Quando os espaços decisórios

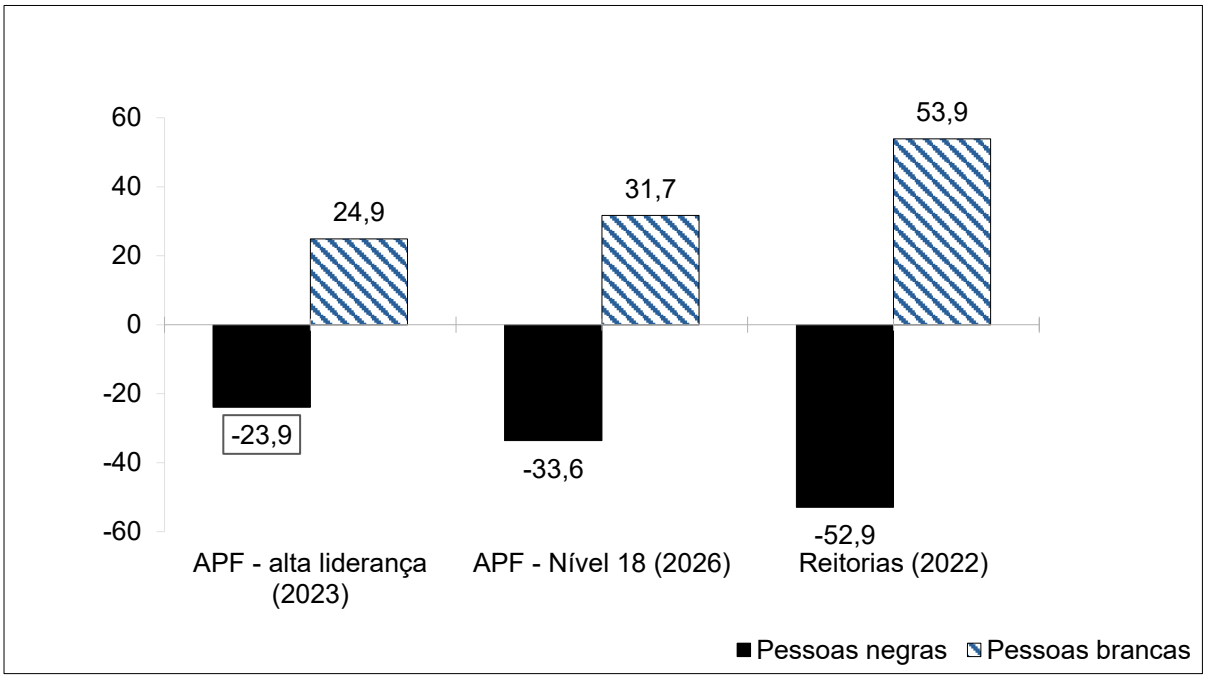
permanecem majoritariamente ocupados por pessoas brancas, são também estruturas historicamente constituídas pela branquitude que definem quando a inclusão racial começa, qual percentual será admitido, quais grupos serão contemplados, quais mecanismos de controle serão impostos e até onde a redistribuição de poder poderá avançar. Sob essa perspectiva, não é casual que as ações afirmativas tenham sido incorporadas tardiamente, que tenham começado com percentuais inferiores à participação negra na população brasileira, que tenham chegado primeiro às universidades e somente doze anos depois aos concursos públicos federais, e que a reserva para cargos em comissão e funções de confiança só tenha sido afirmada normativamente de modo mais recente.

Essa dinâmica pode ser interpretada à luz da noção de lugar de fala desenvolvida por Ribeiro (2017), segundo a qual os grupos socialmente situados em posições de poder tendem a monopolizar os espaços de produção de legitimidade, interpretação institucional e tomada de decisão. No caso da Administração Pública Federal, a permanência da branquitude nos postos de liderança implica que a experiência social negra continua frequentemente administrada por estruturas decisórias majoritariamente brancas. Assim, a questão central não é apenas quem ingressa pela política pública, mas quem permanece autorizado a definir seus tempos, seus critérios e seus limites.

A assimetria observada na liderança do Poder Executivo Federal Civil não constitui fenômeno isolado. Quando cotejada com outros espaços de autoridade pública, a distribuição racial dos postos de decisão revela padrão semelhante: pessoas negras aparecem sub-representadas, enquanto pessoas brancas permanecem sobre-representadas nos lugares em que se concentram prestígio institucional, representação pública e capacidade decisória. O Gráfico 2 sintetiza esse padrão a partir de dados selecionados sobre reitorias de instituições públicas de ensino superior, alta liderança da Administração Pública Federal e nível 18 do Poder Executivo Federal Civil.

CC BY

Gráfico 2 – Sub-representação negra x Sobre-representação branca



Fonte: Elaboração própria, a partir de IBGE (2023), Observatório da Branquitude (2022), Brasil/MGI (2024) e Brasil/MGI (2026).

Nota: Valores calculados a partir da diferença, em pontos percentuais, entre a participação de pessoas negras e brancas nos espaços selecionados e sua participação na população brasileira segundo o Censo Demográfico 2022.

O Gráfico 2 reforça que a desigualdade racial nos postos de liderança atravessa diferentes espaços de produção de autoridade estatal e institucional. Para sua elaboração, adotou-se como parâmetro comum a composição racial da população brasileira segundo o Censo Demográfico 2022, no qual pessoas negras correspondiam a 55,5% da população e pessoas brancas a 43,5% (IBGE, 2023). A sub-representação negra e a sobre-representação branca foram calculadas pela diferença, em pontos percentuais, entre a participação de cada grupo nos espaços selecionados e sua participação na população brasileira.

Na alta liderança da Administração Pública Federal em 2023, a presença negra de 31,6% e a presença branca de 68,4% correspondem, respectivamente, a -23,9 e +24,9 pontos percentuais em relação à composição populacional (Brasil/MGI, 2024; IBGE, 2023). No nível 18 do Poder Executivo Federal Civil, em 2026, pessoas negras

representavam 21,9% e pessoas brancas 75,2%, o que equivale, respectivamente, a -33,6 e +31,7 pontos percentuais (Brasil/MGI, 2026; IBGE, 2023). Nas reitorias de instituições públicas de ensino superior, em 2022, 8 dos 302 reitores eram negros e 294 eram brancos, correspondendo, respectivamente, a -52,9 e +53,9 pontos percentuais em relação à composição populacional (Observatório da Branquitude, 2022; IBGE, 2023).

A proximidade entre os valores absolutos de sub-representação negra e sobre-representação branca indica que ambos expressam dimensões correlatas da mesma assimetria racial: a menor participação de pessoas negras nos espaços institucionais analisados corresponde, aproximadamente, à maior participação de pessoas brancas nesses mesmos espaços. A recorrência desse padrão permite interpretar a baixa presença negra nos cargos de liderança como parte de uma estrutura mais ampla de preservação histórica da branquitude nos espaços em que se definem agendas, prioridades, nomeações, interpretações normativas e decisões públicas.

Assim, interpretados à luz da literatura sobre racismo institucional e branquitude, os dados permitem sustentar a tese de que o Estado brasileiro converte conquistas dos movimentos negros em procedimentos jurídico-administrativos de inclusão racial, enquanto preserva, nos postos de poder e decisão, a continuidade histórica da branquitude como padrão de autoridade. Essa preservação não ocorre necessariamente contra a norma; pode ocorrer também dentro dela, quando a inclusão é administrada na porta de entrada, mas não altera proporcionalmente os estratos em que se concentram poder e decisão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados indicam que as ações afirmativas produziram avanços relevantes no acesso de pessoas negras ao serviço público federal, mas também apontam para a persistência de um padrão hierárquico de concentração branca nos cargos de maior autoridade. A presença negra é proporcionalmente maior no corpo funcional do que na média liderança, menor ainda na alta liderança e atinge seu menor percentual no

CC BY

nível mais elevado da classificação analisada. Em sentido inverso, a presença branca aumenta à medida que se avança na hierarquia institucional.

Essa configuração reforça a interpretação de que a questão central não é a inexistência de políticas afirmativas, mas seus limites diante da estrutura racial da autoridade estatal. A incorporação institucional das ações afirmativas ocorreu por meio de leis, decretos, editais, sistemas de registro, metas e mecanismos de heteroidentificação. Entretanto, a incorporação jurídico-administrativa da inclusão racial não desconstituiu, na mesma intensidade, a continuidade histórica da branquitude como padrão de autoridade nos postos de poder e decisão.

A análise permite sustentar que o balanço da primeira década da Lei nº 12.990/2014 deve ultrapassar a métrica do ingresso. A democratização racial do serviço público federal exige avaliar também os níveis de liderança, os cargos de confiança, as funções de assessoramento e os espaços institucionais de formulação, coordenação e decisão de políticas públicas. Sem esse deslocamento, a inclusão pode permanecer administrativamente reconhecida, mas politicamente limitada em sua capacidade de redistribuir autoridade.

A baixa presença negra nos postos de liderança revela que o problema não se limita ao acesso às políticas afirmativas, mas alcança a preservação histórica dos privilégios que definem seus próprios limites. Quando os espaços decisórios permanecem majoritariamente ocupados por pessoas brancas, são também estruturas historicamente constituídas pela branquitude que definem quando a inclusão racial começa, qual percentual será admitido, quais grupos serão contemplados, quais mecanismos de controle serão impostos e até onde a redistribuição de poder poderá avançar.

Sob essa perspectiva, não é casual que as ações afirmativas tenham sido incorporadas tardiamente, que tenham começado com percentuais inferiores à participação negra na população brasileira, que tenham chegado primeiro às universidades e somente doze anos depois aos concursos públicos federais, e que a reserva para cargos em comissão e funções de confiança só tenha sido afirmada normativamente de modo mais recente. A questão central, portanto, não é apenas

CC BY

quem ingressa pela política pública, mas quem permanece autorizado a definir seus tempos, seus critérios e seus limites.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo estrutural**. São Paulo: Pólen, 2019.

BENTO, Cida. **O pacto da branquitude**. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

BRASIL. **Decreto nº 11.443, de 21 de março de 2023**. Dispõe sobre o preenchimento por pessoas negras de percentual mínimo de cargos em comissão e funções de confiança. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11443.htm. Acesso em: 28 maio 2026.

BRASIL. **Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014**. Reserva aos negros 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos federais. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12990.htm. Acesso em: 28 maio 2026.

BRASIL. **Lei nº 15.142, de 3 de junho de 2025**. Reserva às pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas o percentual de 30% das vagas oferecidas nos concursos públicos. Brasília, DF: Presidência da República, 2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Perfil das lideranças no Governo Federal**: recorte de gênero. Brasília, DF: MGI, 2026. Disponível em: https://www.gov.br/servidor/pt-br/observatorio-de-pessoal-govbr/arquivos-2026/260312-relatorio-perfil-de-liderancas-no-governo-federal-observatorio-de-pessoal-revisado-5-1.pdf. Acesso em: 28 maio 2026.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Políticas afirmativas ampliam presença de pessoas negras em postos de decisão do Governo Federal**. Brasília, DF: MGI, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2024/marco/politicas-afirmativas-ampliam-presenca-de-pessoas-negras-em-postos-de-decisao-do-governo-federal. Acesso em: 28 maio 2026.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Relatório de servidores ativos por cor/raça e etnia**. Brasília, DF: MGI, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/servidor/pt-br/observatorio-de-pessoal-govbr/relatorio-de-servidores-ativos-por-etnia. Acesso em: 28 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 41/DF**. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, DF: STF, 2017.

CAMILLOTO, Bruno; CAMILLOTO, Ludmila. Comissões de heteroidentificação racial: por quem os sinos dobram? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 43, 2022.

GOMES, Nilma Lino. **O movimento negro educador**: saberes construídos nas lutas por emancipação. Petrópolis: Vozes, 2017.

IBGE. **Censo Demográfico 2022**: identificação étnico-racial da população, por sexo e idade. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

NASCIMENTO, Elisa Larkin. Abdias Nascimento e as políticas afirmativas. **Revista Terceiro Milênio**, Campos dos Goytacazes, v. 1, n. 1, 2013.

OBSERVATÓRIO DA BRANQUITUDE. **De 302 instituições de ensino superior públicas, apenas 8 têm reitores negros, diz estudo**. Rio de Janeiro: Observatório da Branquitude, 2022. Disponível em: https://observatoriobranquitude.org.br/de-302-instituicoes-de-ensino-superior-publicas-apenas-8-tem-reitores-negros-diz-estudo/. Acesso em: 28 maio 2026.

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 Garcia; CARDOSO JÚNIOR, José Celso (org.). **Trajetórias da burocracia na Nova República**: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020). Brasília, DF: Ipea, 2023. p. 323-347.

RIBEIRO, Djamila. **O que é lugar de fala?** Belo Horizonte: Letramento; Justificando, 2017.

Submetido em fevereiro de 2026

Avaliado em abril de 2026

Publicado em outubro de 2026

CC BY