

Avaliação da Política de Cotas no Poder Executivo Federal (2014-2024)

Coordenação-Geral de Ciência de Dados

Diretoria de Altos Estudos

2025

Coordenação-Geral de Ciência de Dados

Diretoria de Altos Estudos

Avaliação da Política de Cotas no Poder Executivo Federal (2014-2024)

Escola Nacional de Administração Pública

Brasília

2025

Expediente

Escola Nacional de Administração Pública (Enap)

Presidente

Betânia Peixoto Lemos

Diretora-Executiva

Natália Teles da Mota

Diretor de Altos Estudos

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Educação Executiva

Iara Cristina da Silva Alves

Diretor de Desenvolvimento Profissional

Braulio Figueiredo Alves da Silva

Diretora de Inovação

Camila de Castro Barbosa Medeiros

Diretora de Gestão Interna

Lincoln Moreira Jorge Junior

Coordenador-Geral de Ciência de Dados

Pedro Masson Sesconetto Souza

Coordenador da Pesquisa

Pedro Masson Sesconetto Souza

Equipe CGDADOS - Análise de Dados

César Augusto Fernandes Galvão

Pedro Henrique Mello Pereira

Equipe de Engenharia de Dados

Danilo Cardoso

Flavio Souza da Vitória

Leonardo Pires

Equipe de Coleta de Dados

Saulo Vale Bentes

Tayná Mendes Trocado

Rosana da Silva Pereira

Taís Lima Costa

Guilherme Esteves do Socorro

Projeto gráfico

Samyra Lima

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

E747e

Escola Nacional de Administração Pública. Diretoria de Altos Estudos. Coordenação-Geral de Ciência de Dados. Avaliação da Política de Cotas no Poder Executivo Federal / Escola Nacional de Administração Pública. Diretoria de Altos Estudos. Coordenação-Geral de Ciência de Dados - Brasília: Enap, 2025.
64 p.: il.

Inclui bibliografia.
ISBN 978-65-87791-87-6

1. Políticas Públicas. 2. Avaliação de Políticas Públicas - Ação Afirmativa. 3. Ação Afirmativa - Poder Executivo Federal. I. Título.

CDD 320.6



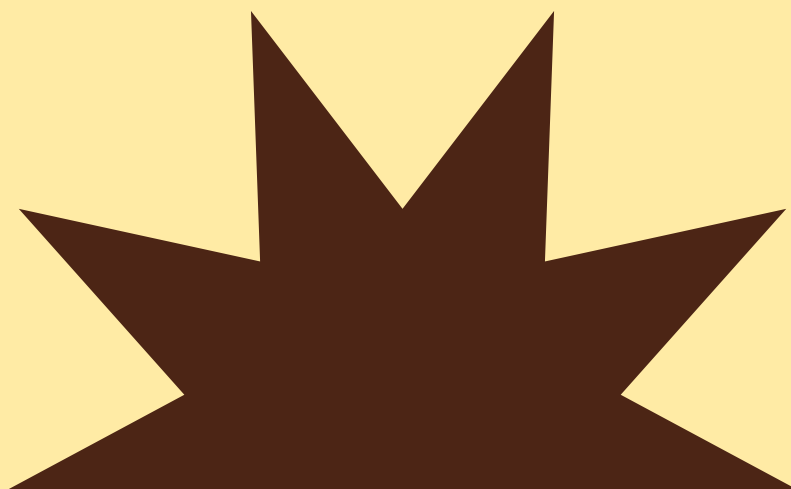
Apresentação

Este relatório apresenta os resultados da avaliação da implementação da Lei nº 12.990/2014, que estabelece a reserva de 20% das vagas em concursos públicos federais para pessoas negras. Realizado em parceria entre a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e o Ministério da Igualdade Racial (MIR), o estudo cobre um período de 10 anos (2014-2024) e abrange todos os órgãos do Poder Executivo Federal listados no Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE).

A pesquisa teve como objetivos principais subsidiar propostas de aprimoramento da referida lei, promover maior transparência sobre a execução da política de cotas e fornecer uma análise detalhada sobre os impactos dessa política no quadro de servidores públicos federais. A partir de uma metodologia inovadora, que envolveu a coleta e sistematização de dados provenientes de milhares de editais de concursos públicos, o estudo buscou identificar a proporção de ingressos por cotas e avaliar o cumprimento do percentual previsto em lei.

Este documento está estruturado em seções que abordam o perfil dos servidores cotistas, análises comparativas de gênero, idade, escolaridade e remuneração, além de projeções sobre a composição racial futura do serviço público. Ao final, são apresentadas considerações sobre os desafios e perspectivas para o aperfeiçoamento da política de cotas.

A equipe da Coordenação-Geral de Ciência de Dados - CGDados/ENAP, responsável pelo estudo, reforça a relevância da política de cotas raciais como um instrumento essencial para a promoção da equidade no setor público e destaca a importância da continuidade de estudos e monitoramentos que possam contribuir para o seu constante aprimoramento.



Lista de Figuras

1	Metodologia da construção da base de dados para avaliação da implementação da Lei 12.990/2014.	12
2	Histograma da distribuição da idade da população de cotas raciais identificada no SIAPE.	16
3	Boxplot de remuneração por escolaridade do cargo da população de cotas raciais identificada no SIAPE.	17
4	Distribuição percentual da escolaridade declarada da população de cotistas identificados no SIAPE.	19
5	Percentual de aprovados para cotas raciais por ano de acordo com o SIAPE.	20
6	Ingressos de novos servidores por autodeclaração de raça/cor, exceto Professores do Magistério Superior, de acordo com o SIAPE.	21
7	Ingressos de novos servidores para o cargo de Professor do Magistério Superior por autodeclaração de raça/cor de acordo com o SIAPE.	22
8	Ingressos de novos servidores para todos os cargos por autodeclaração de raça/cor de acordo com o SIAPE.	22
9	Ingresso de novos servidores negros, cotistas raciais e cotistas raciais Professores do Magistério Superior em percentual de acordo com o SIAPE.	23
10	Ingresso de novos servidores negros e cotistas raciais em percentual de acordo com o SIAPE.	24
11	Estoque anual de servidores negros e cotistas raciais em percentual de acordo com o SIAPE.	25
12	Evolução percentual do estoque de servidores concursados por raça/cor de acordo com o SIAPE.	26
13	Boxplots para idades de servidores ingressantes anualmente, separados por ingresso via cotas raciais ou ampla concorrência.	27
14	Evolução percentual dos níveis de escolaridade dos cargos efetivos ocupados pela população negra e pela população não negra.	28



15	Evolução percentual dos níveis de escolaridade dos servidores da população negra e da população não negra.	29
16	Evolução percentual da quantidade de Professores do Magistério Superior na população negra e na população não negra.	30
17	Quantidade de doutores em estoque por raça/cor autodeclarada.	30
18	Quantidade de doutores negros em estoque por tipo de ingresso.	31
19	Quantidade de PMS negros em estoque por tipo de ingresso.	32
20	Evolução da quantidade de ocupantes de funções comissionadas nas populações negra e não negra.	33
21	Boxplot da remuneração de servidores não negros, negros e cotistas raciais de acordo com o SIAPE.	34
22	Boxplot da remuneração de servidores ingressantes cotistas raciais e não cotistas de acordo com o SIAPE, separados por ano.	35
23	Série histórica representando a média e faixa interquartílica da remuneração de servidores das populações negra e não negra.	36
24	Ingressos anuais de servidores cotistas raciais e referência de 20% dos ingressos totais anuais para todos os cargos, exceto PMS, de acordo com o SIAPE.	37
25	Ingressos anuais de servidores cotistas raciais e referência de 20% dos ingressos totais anuais para PMS de acordo com o SIAPE.	38
26	Ingressos anuais de servidores cotistas raciais e referência de 20% dos ingressos totais anuais para todos os cargos de acordo com o SIAPE.	39
27	Série histórica trimestral para pessoas negras e não negras de acordo com o SIAPE.	40
28	Série temporal de aposentadorias do serviço público federal de acordo com o Painel Estatístico de Pessoal.	41
29	Previsão de servidores ativos por raça/cor de acordo com dados históricos do SIAPE.	43

Lista de Tabelas

1	Dados fictícios para um concurso de 10 vagas.	7
2	Aplicação correta das regras de cotas em dados fictícios para um concurso de 10 vagas.	8
3	Média e medidas de posição de remuneração em reais por escolaridade do cargo da população cotista de acordo com o SIAPE.	19
4	Classes de remuneração de servidores que ingressaram por cotas de acordo com o SIAPE.	34
5	Comparação entre a inferência do número de servidores cotistas e a referência de 20% dos ingressos, exceto PMS, de acordo com o SIAPE.	48
6	Comparação entre a inferência do número de servidores cotistas e a referência de 20% dos ingressos totais, considerando apenas PMS, de acordo com o SIAPE.	49
7	Comparação entre a inferência do número de servidores cotistas e a referência de 20% dos ingressos totais de acordo com o SIAPE.	50
8	Composição racial do estoque de servidores ativos em março de cada ano de acordo com o SIAPE.	51
9	Composição racial do ingresso de servidores, exceto PMS, de acordo com o SIAPE.	52
10	Composição racial do ingresso de servidores para todos os cargos de acordo com o SIAPE.	53



Índice

Sumário Executivo	1
1 Introdução	4
1.1 Antecedente Histórico	4
1.2 A aplicação da Lei de Cotas no Serviço Público Federal	5
1.3 Fontes dos dados	9
1.4 Metodologia de coleta e construção de banco de dados elaborada pela Enap	9
1.4.1 Desafios Adicionais e Aplicação do “Abate-Teto”	11
1.4.2 Resumo da Análise ampla de Editais	11
1.4.3 Universo de servidores analisados	12
1.4.4 Sobre as categorias raciais	13
1.4.5 Sobre a designação “cotista”	14
1.5 Estrutura das seções analíticas do relatório	14
2 Análise descritiva	15
2.1 Escolaridade do Cargo	15
2.2 Gênero	15
2.3 Idade	16
2.4 Remuneração	16
2.5 Escolaridade declarada	19
3 Análise comparativa	20
3.1 Segmentação racial	20
3.2 Idade	26
3.3 Escolaridade	27
3.4 Ocupação de cargos comissionados	32
3.5 Remuneração	33
3.6 Comparação da realidade com a meta da política de cotas	36



4 Análise temporal	40
5 Considerações finais e sugestões de melhorias das informações públicas	44
5.1 Sugestões de aperfeiçoamento das informações sobre concurso públicos	46
Apêndice	48
Tabelas de comparação da realidade com a meta da política de cotas	48
Tabelas de composição racial	51
Referências	54



Sumário Executivo

Este relatório é resultado de uma parceria entre a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e o Ministério da Igualdade Racial (MIR). Essa parceria busca subsidiar melhorias na Lei 12.990/2014 e promover maior transparência para a sociedade brasileira sobre a implementação dessa política pública.

Atualizando a pesquisa de 2020, feita pela Enap, sobre a implementação da Lei de Cotas Raciais no Poder Executivo Federal, este novo levantamento unifica a metodologia de coleta de dados e abrange os concursos realizados entre 2014 e 2023, incluindo os servidores que ingressaram no serviço público em 2024.

O objetivo principal do estudo é avaliar a aplicação da Lei 12.990/2014 no Poder Executivo Federal ao longo de sua vigência de 10 anos. A análise oferece um panorama abrangente dos desafios enfrentados e dos avanços obtidos, utilizando dados consolidados do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE).

Cabe destacar que os dados levantados pela Enap influenciaram o novo PL de Cotas Raciais (Projeto de Lei nº 1958/2021), tendo a equipe técnica participado de duas audiências públicas, uma no Senado Federal e outra na Câmara dos Deputados.

O presente relatório é a sistematização de todo o esforço realizado pela equipe da Coordenação-Geral de Ciência de Dados da Diretoria de Altos Estudos da Enap.

Perfil de servidores cotistas

Quando analisamos o perfil dos servidores que entraram no serviço público por meio de cotas raciais, é possível observar que existe um desequilíbrio de gênero entre eles: 62,3% são homens e 37,7% são mulheres, contrastando com a participação feminina geral de 42% no serviço público.

A idade média dos cotistas é de 32 anos, consideravelmente mais jovens que a média de 52 anos dos demais servidores estatutários considerando toda as categorias de raça/cor.

Comparação com a Meta da Política de Cotas

De uma forma geral, o Estado falhou em implementar a Lei 12.990/2014, pois, analisando todos os concursos realizados no período de sua vigência, o número de servidores que entraram por cotas raciais totalizou 5,9% do total de entrantes.

Quando se observa os concursos de Professor do Magistério Superior - PMS, notamos que apenas 1,6% dos nomeados para o cargo foram cotistas, enquanto para as demais carreiras o percentual foi de 7,2%. Dessa forma, observando o número total



de servidores que entraram no serviço público no período analisado, o percentual de 20% estabelecido em Lei não foi cumprido.

Projeções para a Composição Racial do Serviço Público

Há a previsão de que a representatividade negra no serviço público federal permaneça estável até 2026 (39,8% do total de servidores). Segundo projeções realizadas nesse estudo, existe possibilidade de se atingir o equilíbrio racial entre os servidores públicos (50% negros e 50% não negros) em 2041 em um cenário hipotético sem alterações nas tendências.

Limitações metodológicas do Estudo

Por inexistir um banco de dados estruturado contendo a informação sobre quais servidores entraram por cotas raciais, ou por ampla concorrência, a Enap teve que desenvolver metodologia própria para construir um banco de dados contendo essa informação.

A metodologia de coleta de dados foi feita manualmente devido a inexistência de padrão nos editais de concurso que possibilitasse a leitura deles por Inteligência Artificial (I.A).

Apesar de termos realizado uma varredura manual nos sites de todos os órgãos do Poder Executivo Federal, dentre os 151.632 novos servidores registrados como ingressantes no SIAPE durante o período analisado, identificamos informações em editais de 108.701 (71% do total). Essa diferença se deve a diversos fatores: servidores que ingressaram no SIAPE no período, mas foram aprovados em concursos anteriores à vigência da Lei de Cotas; resultados de concursos que não foram divulgados nas páginas oficiais; e a metodologia adotada neste estudo, que realiza o cruzamento de dados mesmo na ausência do Cadastro de Pessoa Física (CPF) nas listas de aprovados dos concursos.

Apesar das limitações, esse é o estudo mais amplo e mais abrangente realizado até o presente sobre a implementação de cotas raciais no serviço público federal.

Considerações

A análise da Enap demonstra que a política de cotas raciais foi insuficiente, mesmo considerando apenas o alcance da meta de 20% de vagas reservadas em concursos públicos para pessoas negras. Apesar disso, a política de cotas tem efeito, mesmo que limitado, para o aumento da representatividade negra no serviço público federal.



A renovação do quadro de servidores, com a entrada de pessoas mais jovens, e o leve aumento da diversidade racial no serviço público federal são impactos positivos observados.

No entanto, desafios persistem, como a baixa representatividade geral de pessoas negras no serviço público¹, principalmente em cargos de alto escalão, e a necessidade de garantir a efetiva aplicação da Lei, especialmente na carreira de Professor do Magistério Superior.

Durante o estudo, apesar de não ter sido realizada a análise detalhada de cada edital devido ao volume (6.195 editais levantados), foi possível observar que o fracionamento das vagas do concurso foi o maior entrave para a aplicabilidade da Lei. Outros entraves também foram observados, mas em menor magnitude: nomeação em vaga de cotistas de candidatos que possuíam nota para serem nomeados em vagas de ampla concorrência; não observância das cotas para cadastro reserva; não observância das cotas em diferentes etapas dos concursos; insuficiência de candidatos aprovados que se inscreveram como cotistas. A quantificação desses entraves não foi realizada nesse estudo, pois o foco foi avaliar o número total de cotistas que ingressaram no serviço público (informação inédita), estudos posteriores poderão se aprofundar nas análises de editais.

¹39,8%, sendo que na população 55,5% se declaram pretos ou pardos segundo o IBGE.

1 Introdução

1.1 Antecedente Histórico

Abdias do Nascimento, criador do Teatro Experimental do Negro (TEN), fundado no Rio de Janeiro em 1944, e um dos fundadores do Movimento Negro Unificado contra o Racismo e Discriminação Racial (MNU), estabelecido em 1978, foi o primeiro parlamentar federal a propor ações afirmativas para negros no Brasil por meio do Projeto de Lei 1.332/1983.

O projeto de Abdias do Nascimento previa “ações compensatórias” que buscavam garantir que o quadro de servidores fosse composto, no mínimo, por 40% de negros, sendo 20% mulheres negras e 20% homens negros, ocupando cargos e posições de direção, especialmente aquelas que exigiam maiores qualificações e ofereciam melhores remunerações. A proposta abrangia todos os órgãos da administração pública, direta e indireta, nos níveis federal, estadual e municipal, incluindo os poderes executivo, legislativo e judiciário. Além disso, previa que os órgãos apresentassem relatórios anuais sobre as ações implementadas e, a cada cinco anos, comprovassem os resultados por meio de pesquisas estatísticas (BRASIL, 1983). Apesar de não ter sido aprovado, o projeto influenciou a inclusão, no artigo 37 da Constituição Brasileira de 1988, da reserva de um percentual de cargos e empregos públicos para pessoas com deficiência, que se tornaram as primeiras reservas de vagas em concursos públicos na República após a redemocratização (IPEA, 2019).

No início do século XXI, as universidades públicas estaduais começaram a implementar, de forma independente, cotas sociais. No entanto, com base em estudos históricos e pesquisas que identificaram que os negros, embora majoritários nas camadas mais populares, não estavam acessando essas cotas, foram criadas as cotas mistas, que combinam critérios sociais e raciais, ampliando as oportunidades de ingresso.

A Universidade de Brasília (UnB) foi a primeira universidade federal a implementar cotas exclusivamente raciais, em 2004, inspirada nas experiências das universidades estaduais e impulsionada pela pressão interna de alunos e professores. Essa política de cotas raciais resultou na judicialização de questionamentos sobre a constitucionalidade das ações afirmativas.²

A proposta inicial do Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010) buscava reforçar legalmente essas e outras ações independentes das universidades em prol das cotas. O texto previa a reserva de vagas para negros “em cargos e empregos públicos, cursos de nível superior, empresas com mais de vinte empregados e can-

²<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6984693>



Os primeiros programas de ação afirmativa para ingresso no ensino superior foram implementados pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF), baseados em leis estaduais que estabeleceram cotas para alunos de escola pública e, posteriormente, cotas para negros. Durante toda a década de 2000, a adoção de ações afirmativas para ingresso no ensino superior se intensificou. No início de 2012, havia 125 instituições de ensino superior (IES) com algum tipo de ação afirmativa para acesso dos candidatos, entre as quais, 51 IES possuíam programa com critério racial, isolado ou conjugado. (Carli dos Santos; Silva; Silva, 2013)

didaturas a cargos eletivos” (Volpe; Silva, 2016). Contudo, durante sua tramitação, essas propostas foram progressivamente substituídas por medidas mais gerais, com foco predominante em critérios de renda.

Em 2012, o Supremo Tribunal Federal julgou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 186 e declarou a constitucionalidade da reserva de vagas nas universidades públicas, respondendo aos questionamentos sobre as cotas raciais da UnB. Esse reconhecimento constitucional foi seguido pela aprovação da Lei nº 12.711/2012, que estabeleceu cotas mistas, combinando critérios sociais e raciais, com renda como critério primário. A Lei determina a reserva de 50% das vagas em universidades e institutos federais de educação, ciência e tecnologia para alunos do ensino público, respeitando a proporcionalidade de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade federativa onde a instituição está localizada.

Esse contexto social, histórico e institucional foi o precursor das ações afirmativas no serviço público, culminando na implementação da Lei nº 12.990/2014.

1.2 A aplicação da Lei de Cotas no Serviço Público Federal

A política de Cotas no Serviço Público Federal instituída pela Lei 12.990/2014 garante a reserva de 20% das vagas dos concursos públicos federais para pessoas negras. O objetivo da lei é aumentar o número de pessoas negras no quadro de servidores públicos federais. Sua aplicação, contudo, merece uma explicação mais detalhada.

O exemplo a seguir contempla o caso mais simples possível da aplicação de cotas e não considera cotas para pessoas com deficiência. Foi escolhido esse exemplo para facilitar para o leitor do relatório o entendimento sobre como funciona as cotas para negros no serviço público. Questões mais complexas como cadastro reserva, concurso



com vagas fracionadas ou concurso com várias etapas não foram consideradas nesse exemplo.

Suponha que um concurso público seja realizado para o provimento de 10 vagas no cargo de analista. Para que o Poder Executivo Federal seja capaz de nomear essas 10 novas pessoas como servidores públicos, algumas etapas são necessárias.

Começando pela realização do concurso, inicia-se com o lançamento do edital. Esse edital especifica as fases do processo seletivo, as matérias que serão cobradas dos candidatos, a nota mínima exigida e a quantidade de vagas disponíveis.

Os candidatos devem cumprir algumas etapas para serem nomeados como servidores públicos.

A primeira etapa consiste na inscrição no concurso. Nessa fase, os candidatos, na maioria dos casos, precisam preencher informações como o tipo de vaga à qual concorrerão (ampla concorrência ou cota para negros), tornando-se aptos a realizar a prova.

Após a realização da prova, aqueles candidatos que tirarem acima da nota mínima exigida em edital, são considerados aprovados. A quantidade de aprovados não é pré-definida, e exige apenas que o candidato tire nota igual ou acima a mínima exigida em edital.

A terceira etapa será, então, a nomeação. Dentre aqueles candidatos que tiraram a nota mínima, se faz uma lista de aprovados começando pela maior nota. No caso do concurso hipotético de analista descrito acima, entre os aprovados, os 10 primeiros seriam nomeados para o cargo de analista.

É apenas nesse momento que as cotas para negros entram em ação. Segundo a legislação vigente e suas regulamentações, todo concurso a partir de 3 vagas, precisa garantir ao menos 1 vaga para pessoas negras.

Vamos ao nosso exemplo. Na hora de nomear as pessoas para o cargo de analista, o órgão público deverá nomear os 4 primeiros como os mais bem colocados na lista de ampla concorrência, ou seja, as 4 primeiras melhores notas, e a na quinta posição deverá entrar uma pessoa cotista. A lista deve prosseguir, e as vagas 6,7,8 e 9 devem ser destinadas a ampla concorrência, e a décima vaga ser ocupada novamente por uma pessoa cotista.³

Se aplicada dessa forma, as cotas garantirão que entre os 10 nomeados para o concurso de analista, 2 sejam cotistas, atingindo assim o percentual estabelecido em lei de 20%.

³Em um concurso real, deveriam ser incluídas vagas para pessoas com deficiência. No entanto, este não é o objetivo deste estudo, de modo que será estudada apenas a aplicação de cotas raciais.

Contudo, alguns cuidados devem ser tomados na hora da elaboração da lista de nomeados em ampla concorrência. Vamos supor que uma pessoa que se inscreveu como cotista, tirou nota suficiente para figurar entre os 8 primeiros colocados. Essa pessoa, mesmo sendo inscrita como cotista, deverá ser nomeada em vaga de ampla concorrência, e só será considerada cotista aquela pessoa que foi nomeada, mas que pelo ordenamento inicial teria ficado fora das 10 vagas de analista.

Para ilustrar melhor essa situação vamos conferir a Tabela 1 a seguir.

Vamos supor que a lista ordenada de notas do concurso de analista seja a seguinte, sendo que a nota mínima era de 85:

Tabela 1: Dados fictícios para um concurso de 10 vagas.

Posição	Nome	Nota	Tipo de Inscrição	Raça/Cor
1º	João	100	Ampla Concorrência	Branco
2º	Maria	99	Cotas	Negro
3º	José	98	Ampla Concorrência	Branco
4º	Ana	97	Ampla Concorrência	Branco
5º	Pedro	96	Ampla Concorrência	Branco
6º	Elis	95	Ampla Concorrência	Branco
7º	Francisco	94	Ampla Concorrência	Branco
8º	Tânia	93	Ampla Concorrência	Branco
9º	Daniel	92	Ampla Concorrência	Branco
10º	Gabriela	91	Ampla Concorrência	Branco
11º	Carlos	90	Cotas	Negro
12º	Julia	89	Cotas	Negro

Fonte: Elaboração própria.

A lista final de nomeados desse concurso após a aplicação correta das cotas para negros deverá ser a seguinte:

Tabela 2: Aplicação correta das regras de cotas em dados fictícios para um concurso de 10 vagas.

Posição	Nome	Nota	Tipo de Vaga	Nomeado	Raça/Cor
1º	João	100	Ampla Concorrência	Sim	Branco
2º	Maria	99	Ampla Concorrência	Sim	Negro
3º	José	98	Ampla Concorrência	Sim	Branco
4º	Ana	97	Ampla Concorrência	Sim	Branco
5º	Carlos	90	Cotas	Sim	Negro
6º	Pedro	96	Ampla Concorrência	Sim	Branco
7º	Elis	95	Ampla Concorrência	Sim	Branco
8º	Francisco	94	Ampla Concorrência	Sim	Branco
9º	Tânia	93	Ampla Concorrência	Sim	Branco
10º	Julia	89	Cotas	Sim	Negro
11º	Daniel	92	Ampla Concorrência	Não	Branco
12º	Gabriela	91	Ampla Concorrência	Não	Branco

Fonte: Elaboração própria.

Os três casos na tabela acima (Maria, Carlos e Julia), ilustram a correta aplicação das cotas. Isso é, a Maria, conforme podemos ver na Tabela 1, apesar de ser inscrita como cotista, não precisaria das cotas para ser nomeada, pois pela sua nota ela já seria a segunda colocada no concurso. Contudo, o Carlos e a Júlia, precisam das cotas para serem nomeados entre as 10 vagas do concurso, pois suas notas os colocariam na 11ª e na 12ª segunda colocação, originalmente.

É importante notar, também, que Carlos e Júlia foram aprovados no concurso, já que tiraram nota maior que 84, mas eles não seriam nomeados no concurso, caso não houvesse a aplicação da política de cotas no serviço público federal.

O motivo das cotas serem aplicadas dessa forma é para que a política atinja seu objetivo, qual seja, o aumento do número de servidores públicos federais negros. Comparando as duas tabelas podemos observar esse efeito. Sem as cotas, apenas uma pessoa negra configuraria entre os 10 novos servidores públicos. Com a aplicação de 20% das vagas de forma incorreta, ou seja, sem considerar a Maria como ampla concorrência, apenas 2 pessoas negras estariam entre os 10 novo servidores públicos. Já com a aplicação correta da política de cotas, o número final de candidatos negros entre os 10 primeiros colocados é de 3. Isto é, a lei garantiu um aumento de 20 pontos percentuais no total de novos servidores negros no nosso caso hipotético, saiu de 10% do total, para 30%.

1.3 Fontes dos dados

Este estudo tem como alicerce duas principais fontes de dados: os dados do SIAPE, o sistema oficial de pagamento de servidores públicos do governo federal, e os dados próprios construídos a partir do levantamento de editais de concursos públicos.

Também foram consultados complementarmente os dados disponíveis no Painel Estatístico de Pessoal (PEP), uma ferramenta de Business Intelligence disponibilizada online pelo Ministério da Gestão e Inovação do Serviço Público (MGI).

Em relação à temporalidade, o estudo considerou dados do SIAPE desde o ano 2000 até 2024. Esse recorte temporal foi definido porque a Enap dispõe de dados do SIAPE com qualidade adequada para análise apenas a partir de 2000, o que fundamenta os resultados apresentados.

Os dados próprios, levantados a partir dos editais de concursos públicos, foram essenciais para identificar os servidores que ingressaram no serviço público por meio do sistema de cotas raciais. A metodologia detalhada para a construção dessa base de dados está descrita na subseção seguinte. Esses editais abrangem o período de junho de 2014 a dezembro de 2023 (data de início do estudo). A combinação dessa nova base de dados com o SIAPE foi fundamental para viabilizar todas as análises apresentadas neste relatório.

Todas as figuras e tabelas contidas neste relatório foram integralmente produzidas pela Enap, e seus conteúdos têm como fonte os dados descritos nesta seção.

1.4 Metodologia de coleta e construção de banco de dados elaborada pela Enap

Para verificar se a política de cotas foi aplicada de forma correta nos concursos públicos realizados entre junho de 2014 e dezembro de 2023, período que abrange quase toda a vigência da Lei 12.990/2014, a Enap analisou os sistemas de gestão de pessoal do Governo Federal. O principal sistema utilizado foi o SIAPE, que gerencia o pagamento de todos os servidores públicos federais, exceto os do Banco Central, empregados públicos e servidores do Ministério das Relações Exteriores que atuam fora do Brasil.

O primeiro grande desafio enfrentado pela equipe de pesquisadores foi a ausência, até 2023⁴, de uma variável no SIAPE que indicasse o ingresso por cotas raciais. Sem essa informação, não era possível identificar os servidores nomeados em vagas

⁴A inclusão no SIAPE de informações sobre cotistas raciais foi realizada como consequência do estudo sobre a implementação da Lei 12.990/2014 realizado pela Enap em 2020, que apontou a inexistência dessa variável e as dificuldades advindas da inexistência dessa informação.



reservadas para pessoas negras e, conseqüentemente, avaliar os efeitos da aplicação da Lei nº 12.990/2014.

O segundo desafio foi a inexistência de padrão de editais de concurso, bem como a inexistência de padrão da divulgação de aprovados e a indicação de concorrência por vagas de ampla concorrência ou cotas raciais. Na seção sobre as considerações, indicamos como o poder público pode melhorar a disponibilização dessas informações.

Esse obstáculo levou à elaboração de uma metodologia própria e inovadora pela Enap.

A Coordenação-Geral de Ciência de Dados, da Diretoria de Altos Estudos, desenvolveu uma metodologia estruturada em quatro etapas principais:

1. **Levantamento de editais:** Foram analisados os editais de abertura e resultados finais de concursos públicos realizados entre junho de 2014 e dezembro de 2023. Esse levantamento foi realizado manualmente, devido à falta de padronização nos editais, que variavam em formato (PDF, digitalizações ou páginas HTML) e estrutura de informações. A equipe registrou dados como nome, cargo, banca organizadora, localidade da vaga e indicação de inscrição por cotas ou ampla concorrência. A diversidade de locais dos documentos dificultou a busca, com arquivos encontrados em sites institucionais, páginas de departamentos específicos e links diretos sem um padrão definido. Muitas vezes, os editais de resultados estavam separados dos editais de abertura, agravando a dificuldade de identificação dos concursos que previam cotas raciais. Concursos com muitas especificidades, como aqueles do Ministério de Relações Exteriores, e concursos para cargos que não compõem a base do SIAPE não foram incluídos.
2. **Transformação dos dados:** Os editais, muitas vezes não estruturados, foram convertidos em planilhas com colunas padronizadas, permitindo a organização de informações relevantes. Essa etapa incluiu a coleta de dados como a identificação de candidatos inscritos em cotas raciais e ampla concorrência. Os formatos dos documentos também variaram amplamente, incluindo textos em sites, PDFs, fotos escaneadas e arquivos em formatos como .docx e .xlsx. Em diversos casos, a equipe precisou transcrever manualmente as informações para viabilizar a análise.
3. **Match de dados:** A etapa de correspondência (ou *match*) utilizou duas técnicas complementares. A primeira foi a busca por nomes com grafia exata, garantindo que candidatos claramente identificados fossem corretamente associados no SIAPE. A segunda técnica foi o *fuzzy match* (combinação difusa), aplicada para lidar com variações nos nomes devido a abreviações ou mudanças após o casamento. Essas técnicas em conjunto permitiram identificar servidores cotis-

tas de forma mais abrangente e precisa.

4. **Identificação de cotistas nomeados:** Após a etapa de correspondência, foi criada uma lista no SIAPE com todos os servidores que ingressaram pelo sistema de cotas raciais e foram efetivamente nomeados. Todos os demais ingressantes foram considerados como nomeados pela ampla concorrência. Além disso, foi constatada a ausência de padronização na estrutura dos editais, com frequente falta de informações como o total de vagas reservadas, a quantidade de inscritos e aprovados por tipo de vaga, e dados completos de judicialização, quando aplicável.

1.4.1 Desafios Adicionais e Aplicação do “Abate-Teto”

Um desafio importante foi evitar a superestimativa de cotistas nos concursos, considerando o limite de 20% estabelecido pela lei. Para isso, foi aplicado o “abate-teto”, que limitou o número de cotistas a, no máximo, 20% das vagas por concurso. Por exemplo, em um concurso com 10 vagas, apenas 2 poderiam ser ocupadas por cotistas, independentemente de quantos fossem identificados como tal.

O “abate-teto” pode ser ilustrado com o exemplo da “Maria” da seção anterior: suponha que, após a aplicação das etapas metodológicas, sejam identificados três servidores cotistas, “Maria”, “Carlos” e “Júlia”, todos aprovados no mesmo concurso. Maria, embora inscrita como cotista, obteve uma pontuação que a colocaria dentro das vagas de ampla concorrência. Para respeitar o limite de 20% de cotistas, Maria foi classificada neste estudo como ingressante por ampla concorrência, e apenas Carlos e Júlia seriam considerados cotistas. Essa técnica garantiu que os dados estivessem alinhados à legislação e evitou a superestimação de servidores cotistas raciais.

1.4.2 Resumo da Análise ampla de Editais

No levantamento, foram analisados 6.187 editais. Destes, menos de 0,1% (36 editais) referiam-se a órgãos fora do Ministério da Educação (MEC). Os Institutos Federais e outros órgãos ligados ao MEC representaram 5% (335 editais), enquanto o restante correspondeu a concursos de Universidades Federais. Estas frequentemente publicaram dezenas de editais ao longo do ano para o cargo de Professor do Magistério Superior, com apenas uma vaga por edital.

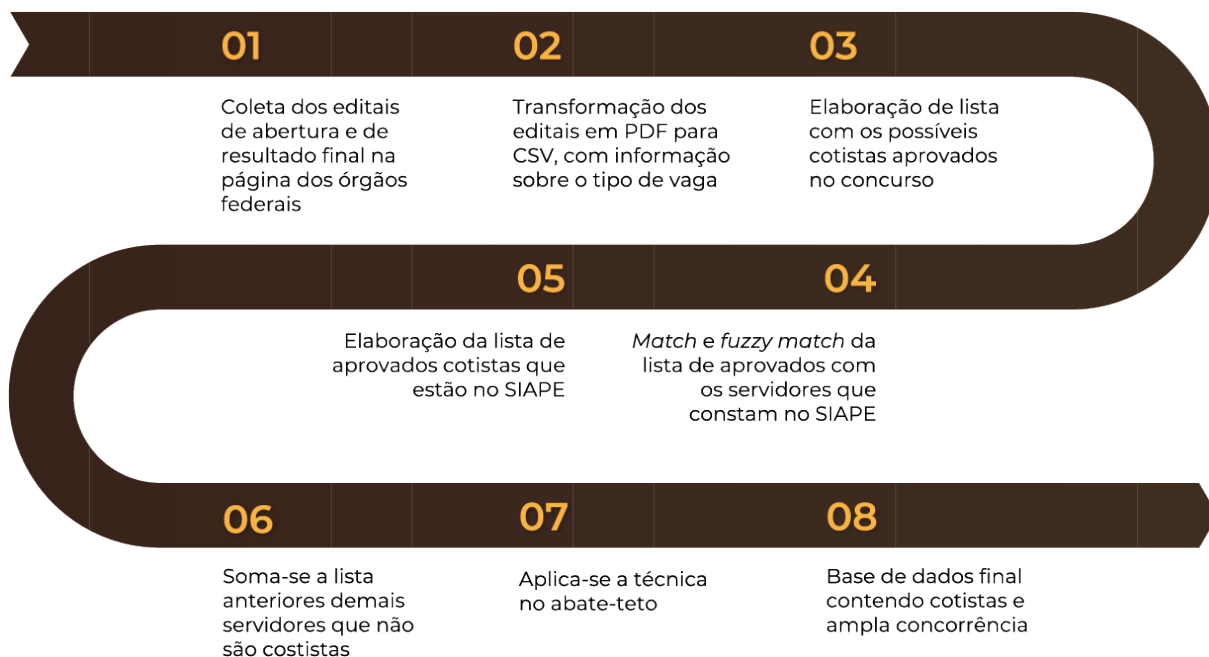
Dos editais das Universidades Federais analisados, apenas 11% (687 editais) apresentaram quantidade expressa de vagas reservadas para cotas raciais. Exceto as Universidades Federais, os demais concursos indicaram a aplicação da Lei 12.990/2014.

O processo metodológico descrito foi essencial para estruturar a base de dados utilizada nas análises deste relatório, permitindo avaliar a implementação da Lei de

Cotas no Serviço Público Federal de forma detalhada e consistente.

O infográfico na Figura 1 a seguir mostra de forma simplificada o processo de preparação dos dados:

Figura 1: Metodologia da construção da base de dados para avaliação da implementação da Lei 12.990/2014.



Fonte: Elaboração própria.

Após a construção da base de dados, foi realizada uma análise estatística com o objetivo de verificar se, entre 2015 e 2024, o percentual de 20% de vagas reservadas estabelecido pela Lei 12.990/2014 foi efetivamente cumprido pelos órgãos do Poder Executivo Federal.

1.4.3 Universo de servidores analisados

As estatísticas apresentadas no relatório referem-se a um universo de 108.701 observações. Uma análise preliminar dos dados do SIAPE identificou 151.632 novos servidores ingressantes no período. Essa diferença pode ser atribuída a fatores como:

- Servidores que ingressaram no SIAPE durante o período analisado, mas foram aprovados em concursos realizados antes da promulgação da Lei de Cotas.
- Resultados de concursos que não foram amplamente divulgados nos portais das instituições.
- Limitações metodológicas no processo de identificação dos servidores com base em seus nomes e cargos, uma vez que a associação direta via CPF não foi pos-



sível devido à indisponibilidade desses dados pelas bancas organizadoras dos concursos públicos.

É importante ressaltar que a metodologia de coleta de dados, embora exaustiva, não configura um censo ou uma amostra probabilística. Os resultados apresentados refletem o maior grau de precisão possível com base nos dados disponíveis e nas metodologias adotadas.

Foram analisados editais de todos os órgãos do Poder Executivo Federal, com exceção de: Banco Central, Ministério das Relações Exteriores (servidores lotados no exterior) e Empresas Públicas.

1.4.4 Sobre as categorias raciais

As cotas raciais estipuladas pela Lei 12.990/2014, são destinadas para pessoas pretas e pardas, que em conjunto formam a população negra, segundo o IBGE⁵. Apesar da definição oficial, há problemas em registros de raça/cor no SIAPE, que só foram aperfeiçoados a partir de 2023.

As informações do SIAPE são autodeclaradas, sendo que há indícios de que possa ter ocorrido durante muitos anos o preenchimento pelo próprio cadastrador do sistema.

Existem inconsistências no SIAPE olhando seu histórico, pois há pessoas classificadas como: branca, amarela, indígena, preta, parda e, de forma equivocada, negra. É relevante ressaltar que pelo Estatuto da Igualdade Racial (Lei 12.288/2010) pessoas negras são a soma de pessoas pretas e pardas.

Como pessoas pretas e pardas são consideradas o grupo negro, neste relatório juntamos as 3 categoriais raciais existente no SIAPE, preto, pardo e negro, apenas como negro.

Apesar de prejudicar algumas análises mais minuciosas, como a diferença de pretos e pardos no acesso as cotas raciais, analisar o grupo negro é suficiente para avaliar a implementação da Lei 12.990/2014, que reserva vaga para pessoas negras em seu conjunto.

Trabalhos futuros que usem os dados atualizados e corretos de raça/cor (a partir de 2023) e os imputem ao passado podem aprofundar nas análises diferenciando pessoas pretas e pardas.

⁵Ver Art 2º da lei Lei 12.990/2014 ou <https://www.gov.br/igualdaderacial/pt-br/composicao/secretaria-de-gestao-do-sistema-nacional-de-promocao-da-igualdade-racial/diretoria-de-avaliacao-monitoramento-e-gestao-da-informacao/hub-igualdade-racial/populacao>.

1.4.5 Sobre a designação “cotista”

Como última definição necessária, é importante esclarecer o termo “cotista”, utilizado ao longo deste documento. Considerando que o foco deste relatório é a aplicação de cotas raciais em processos seletivos para servidores públicos, o termo “cotista” será reservado exclusivamente aos servidores que assumiram seus cargos por meio de vagas reservadas, conforme estabelecido pela Lei nº 12.990/2014.

1.5 Estrutura das seções analíticas do relatório

Este relatório está dividido em três grandes seções analíticas:

1. **Análise descritiva dos cotistas:** A primeira seção apresenta um panorama detalhado da população de servidores cotistas, permitindo compreender o perfil dessa população.
2. **Análise comparativa:** A segunda seção compara os servidores cotistas com os demais servidores públicos, abordando aspectos relacionados à composição racial e ao impacto da política de cotas no serviço público federal.
3. **Análise temporal:** A terceira seção oferece uma análise de séries temporais, com projeções sobre a evolução da composição racial do Poder Executivo Federal para os próximos anos.

2 Análise descritiva

Esta seção apresenta uma análise descritiva das principais características dos servidores identificados, de acordo com a metodologia já descrita, como cotistas raciais. Nesse sentido, são abordadas variáveis como faixa etária, remuneração, gênero, escolaridade, entre outras dimensões relevantes para traçar o perfil inicial desse grupo.

Por meio de estatísticas resumo e comparações simples, busca-se evidenciar possíveis semelhanças e diferenças entre os aprovados por cotas e os demais servidores. Além disso, busca-se além de fornecer uma visão geral do perfil dos servidores.

2.1 Escolaridade do Cargo

No que diz respeito à escolaridade requerida pelo cargo, dentre os servidores que entraram para o quadro do Governo Federal por meio das cotas raciais, 50,3% encontram-se em cargos de nível superior, enquanto os ocupantes de cargos de nível intermediário correspondem a 49,7% do total. Em comparação, o quadro geral de cargos do Poder Executivo Federal, isso é todos os servidores independente de raça/cor, 48% são de nível superior e 44% são de cargos de nível intermediário.

2.2 Gênero

Em relação ao gênero dos ocupantes das vagas por cotas raciais, cabe ressaltar que o termo ‘gênero’ abrange construções sociais e culturais, contemplando identidades como masculino, feminino e outras, que podem ou não coincidir com o sexo biológico. No entanto, para fins da presente análise, os dados foram classificados exclusivamente em homens e mulheres.

Há um evidente desequilíbrio: quase dois terços dos cotistas são homens (62,3%), enquanto apenas 37,7% são mulheres. Essa disparidade é maior do que a encontrada no quadro geral de servidores do Poder Executivo Federal, onde a participação feminina é de quase 42%⁶. Este desequilíbrio revela a persistente desigualdade de gênero no acesso a oportunidades, o que reflete uma realidade de sub-representação das mulheres e diversas esferas profissionais, inclusive nas cotas raciais. A diferença sugere que, apesar dos avanços em termos de políticas afirmativas, ainda há desafios substanciais na promoção de igualdade de gênero no setor público.

⁶Fonte: Ministério do Planejamento e Orçamento. Painel Estatístico de Pessoal. Disponível em: <http://painel.pep.planejamento.gov.br>. Acesso em: 27 set. 2024.

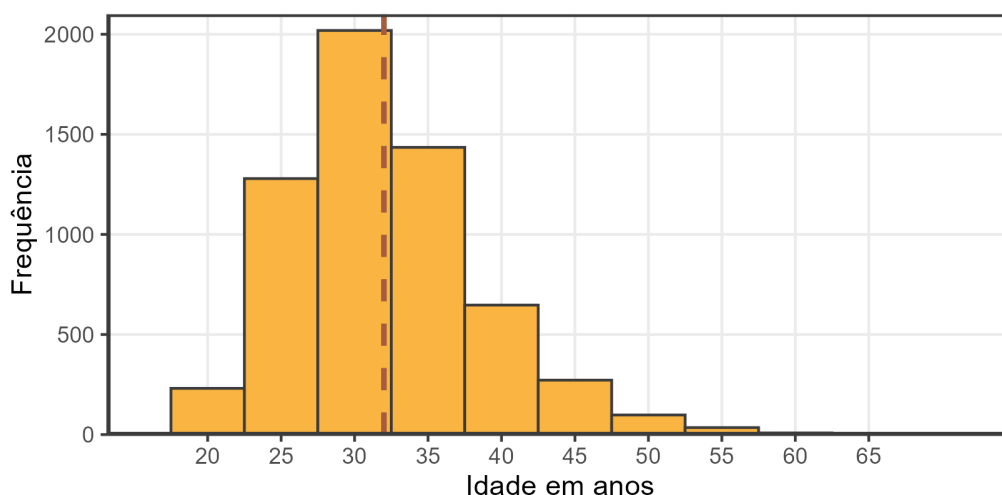
2.3 Idade

O histograma na Figura 2 a seguir representa a distribuição da idade das pessoas cotistas identificadas na coleta de dados. Este gráfico apresenta a quantidade de pessoas, ou frequência, dentro de classes de idade, cujos pontos centrais estão destacados no eixo horizontal. Por exemplo, a classe cujo ponto central é de 20 anos compreende indivíduos de 17,5 anos a 22,5 anos.

As idades dos servidores em questão variam entre 18 e 61 anos. A linha pontilhada em vermelho no gráfico representa a idade média, que é de 32 anos.

Pode-se observar uma assimetria à direita, indicando a idade da maior parte das pessoas entre 18 (mínimo) e 36 (3º quartil) anos.

Figura 2: Histograma da distribuição da idade da população de cotas raciais identificada no SIAPE.



Fonte: Elaboração própria.

A título de comparação, a média de idade dos servidores estatutários do poder executivo federal, conforme dados de junho de 2024, era de 52 anos⁷. Isso revela que os cotistas podem representar uma geração significativamente mais jovem, destacando uma contribuição dos servidores cotistas no que tange à renovação do serviço público no longo prazo.

2.4 Remuneração

Os boxplots presentes na Figura 3 a seguir apresentam as distribuições das remunerações dos servidores cotistas, segmentadas pela escolaridade do cargo - nível

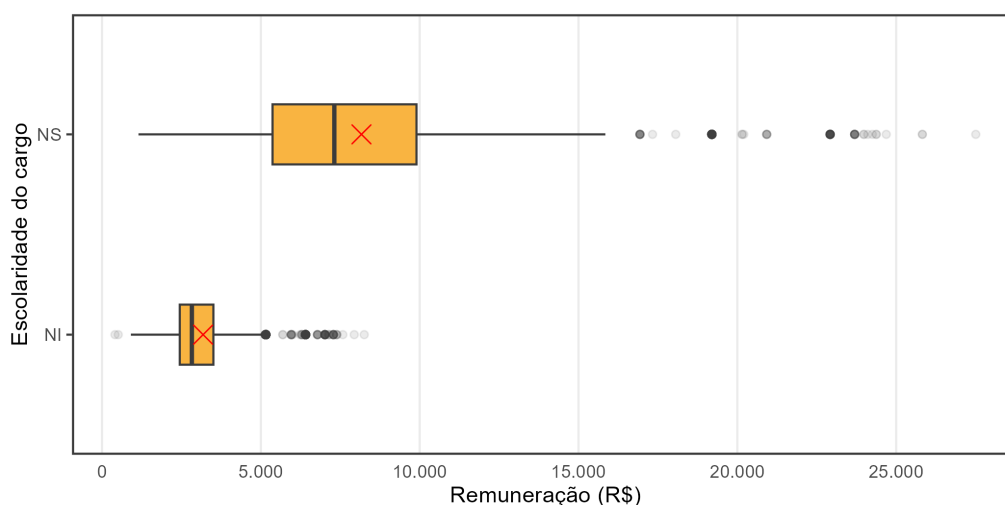
⁷Fonte: Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE) - Acesso via ambiente remoto de pesquisa da Fundação Escola Nacional de Administração Pública (Enap), em 27 set. 2024.

intermediário (NI), para cargos que exigem ensino médio para sua ocupação, ou nível superior (NS) para cargos que exigem ensino superior. As marcações em vermelho representam as médias das distribuições, correspondendo a R\$8.166,72 para os cargos que exigem nível superior e R\$3.181,02 para as posições de nível intermediário.

O gráfico ilustra a distribuição salarial, segmentada em quatro partes: os 25% mais baixos, os 25% mais altos e os 50% intermediários, situados entre o primeiro e o terceiro quartil e representados por uma caixa amarela. Essa região abrange os 50% centrais dos salários.

Ao analisar a distribuição salarial, observa-se que os salários dos servidores cotistas de nível intermediário apresentam menor variação em comparação aos dos servidores cotistas em cargos de nível superior. Além disso, os salários tendem a concentrar-se em valores mais baixos. Nesse contexto, a média salarial (soma de todos os salários dividida pelo número de servidores) é superior à mediana (valor central da distribuição), indicando que alguns salários elevados estão deslocando a média para um valor superior à mediana.

Figura 3: Boxplot de remuneração por escolaridade do cargo da população de cotas raciais identificada no SIAPE.



Fonte: Elaboração própria.

A diferença remuneratória entre os dois segmentos torna-se ainda mais evidente após análise da Tabela 3 a seguir, onde é possível notar que enquanto 50% dos servidores de Nível Superior possuem salários que variam de R\$5.367,17 a R\$9.899,88, aqueles que ocupam cargos de Nível Intermediário encontram-se em uma faixa salarial que varia entre R\$2.446,96 a R\$3.505,94.

Além disso, nota-se uma diferença significativa nos valores considerados altos para cada grupo. Entre os servidores de Nível Intermediário, qualquer salário acima de



R\$5.094,40⁸ já é visto como um valor fora do padrão (aberrante ou *outlier*), indicando que poucos servidores dessa categoria recebem mais do que isso. Já para o grupo de nível superior, apenas os salários acima de R\$16.698,94 são considerados fora do padrão. Isso mostra que, para esses cargos, é mais comum haver salários mais elevados, e os valores que se destacam são bem mais altos em comparação com os do grupo de nível intermediário.

⁸Utiliza-se a fórmula a seguir para *outliers* superiores: $Q_3 + 1,5(Q_3 - Q_1)$ (Morettin; Bussab, 2017).

Tabela 3: Média e medidas de posição de remuneração em reais por escolaridade do cargo da população cotista de acordo com o SIAPE.

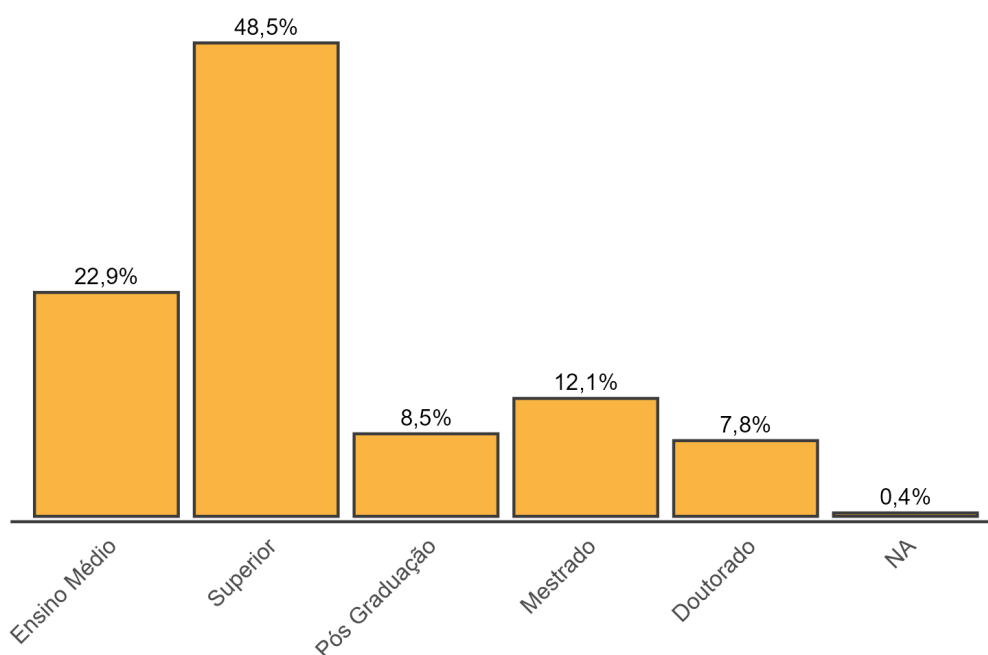
Medida	Nível Superior	Nível Intermediário
Mín	1.147,98	407,83
1º Quartil	5.367,17	2.446,96
Mediana	7.312,77	2.827,72
3º Quartil	9.899,88	3.505,94
Máx	27.506,05	8.253,62
Média	8.166,72	3.181,02

Fonte: Elaboração própria.

2.5 Escolaridade declarada

Quanto ao grau de instrução declarado pelo servidor no SIAPE, quase metade dos servidores cotistas possuem grau de instrução equivalente ao ensino superior completo. Ressalta-se ainda que aproximadamente 28% destes servidores declaram ter cursado alguma forma de pós graduação.

Figura 4: Distribuição percentual da escolaridade declarada da população de cotistas identificados no SIAPE.



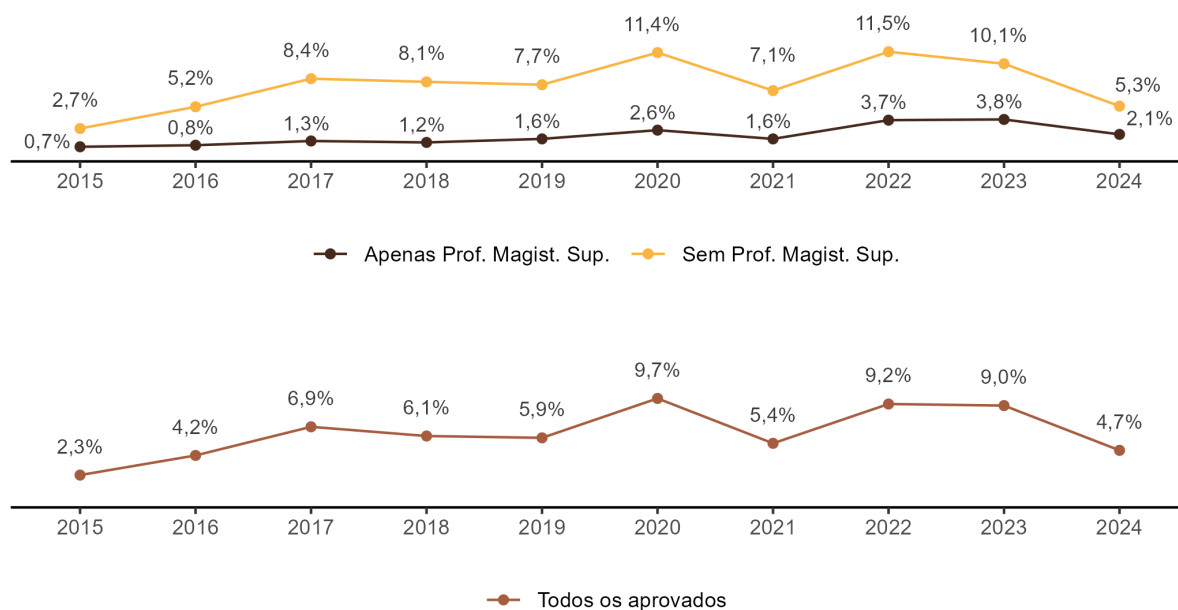
Fonte: Elaboração própria.

3 Análise comparativa

Nesta seção são realizadas análises descritivas comparativas entre a população cotista e não cotista, bem como algumas análises de recortes raciais. Em muitas dessas foi necessário segmentar ainda os grupos de modo que evidenciem o comportamento do cargo de Professor do Magistério Superior, visto que concursos para esta carreira seguem um rito específico e apresentam percentuais de cotistas consideravelmente discrepantes das demais carreiras.

As séries temporais na Figura 5 a seguir representam a proporção de novos servidores cotistas no serviço público federal a cada ano, ou seja, ingressos anuais. Pode-se observar que a série correspondente aos Professores do Magistério Superior sempre apresenta valores inferiores em relação às duas outras séries. Além disso, há indícios de alguma tendência de crescimento do percentual de cotistas em todas as séries ilustradas.

Figura 5: Percentual de aprovados para cotas raciais por ano de acordo com o SIAPE.



Fonte: Elaboração própria.

3.1 Segmentação racial

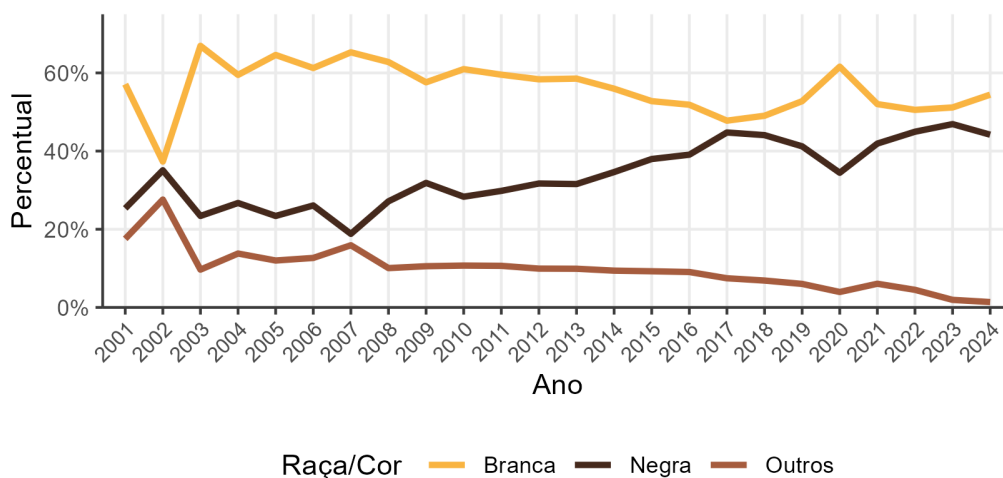
Um bom ponto de partida para estudar a segmentação racial dos servidores do Poder Executivo Federal é se debruçar sobre o comportamento do ingresso de novos servidores estatutários. Neste intuito, as figuras a seguir foram geradas para os anos

considerados no estudo.

Além disso, as categorias de autodeclaração raça/cor foram reduzidas aos valores “Negra”⁹, “Branca” e “Outros”. Foi realizada essa redução das categorias raça/cor por 2 motivos. O primeiro é que as cotas têm como público-alvo pessoas negras, isso é, a soma das categorias do IBGE dos pretos e pardos. Segundo motivo é que o foco do relatório é a comparação das pessoas negras com as pessoas brancas (que são a maioria do serviço público); as demais categorias de raça/cor, embora de extrema importância para composição racial brasileira, possuem baixa expressão numérica no SIAPE e junto com a opção “não informado” representam atualmente menos de 5% do total de servidores.

A Figura 6 representa as séries temporais em termos percentuais de ingressos de novos servidores estatutários, sem considerar Professores do Magistério Superior. Observa-se um declínio no percentual de ingressantes na categoria Outros, aumento na categoria Negra e aparente estabilidade na categoria Branca.

Figura 6: Ingressos de novos servidores por autodeclaração de raça/cor, exceto Professores do Magistério Superior, de acordo com o SIAPE.



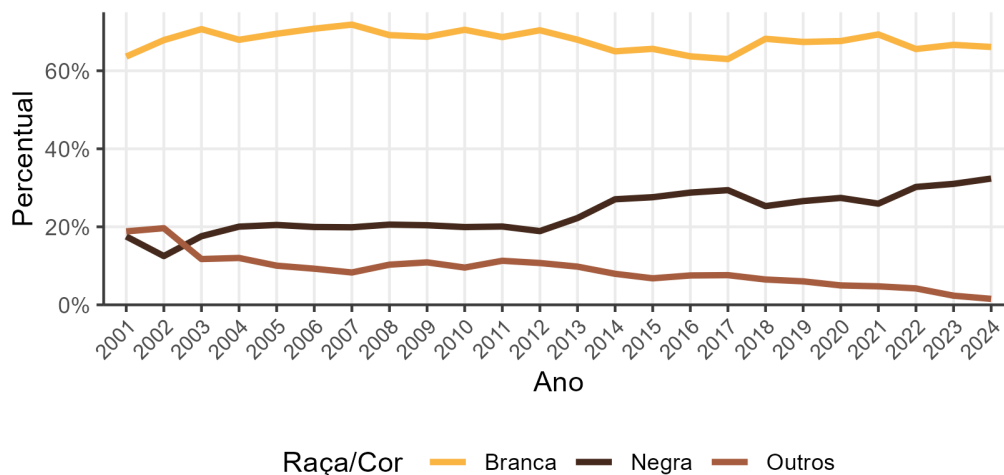
Fonte: Elaboração própria.

Se forem considerados apenas os Professores do Magistério Superior, conforme ilustrado na Figura 7, o comportamento de cada linha individualmente é similar. No entanto, a diferença na composição é evidente, com uma composição média de apro-

⁹Os dados historicamente disponíveis neste sistema contam as seguintes categorias para raça/cor: Preto, Pardo, Negro, Branco, Amarelo, Indígena e Não Informado. O fato de coexistir a categoria Negro com Pardo e Preto levou à decisão de utilizar Negro como um valor representante das três categorias. Esses valores portanto estão conjuntamente representados como “Negra” e dependem da concepção pessoal dos indivíduos sobre sua raça no momento da autodeclaração.

ximadamente 70% de pessoas brancas.

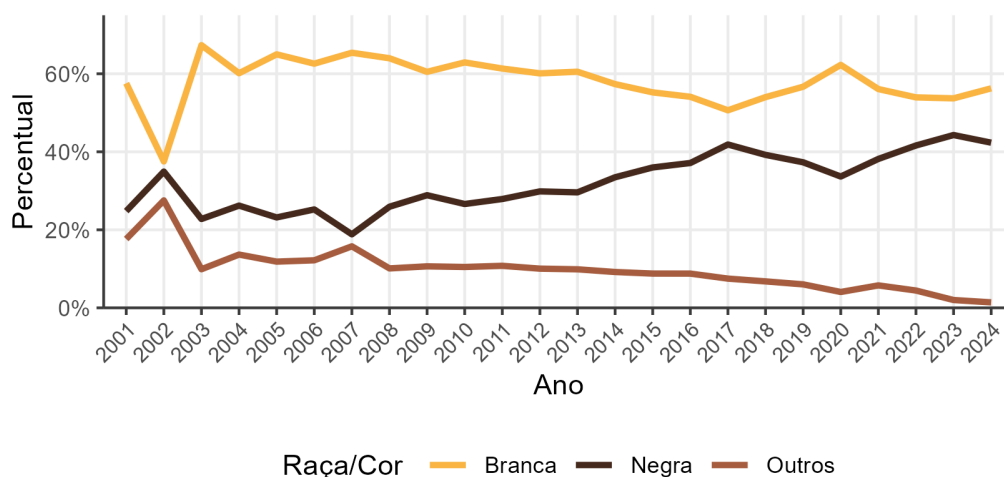
Figura 7: Ingressos de novos servidores para o cargo de Professor do Magistério Superior por autodeclaração de raça/cor de acordo com o SIAPE.



Fonte: Elaboração própria.

Por fim, o comportamento geral dos ingressantes exibido na Figura 8 a seguir é muito próximo daquele exibido na Figura 6.

Figura 8: Ingressos de novos servidores para todos os cargos por autodeclaração de raça/cor de acordo com o SIAPE.



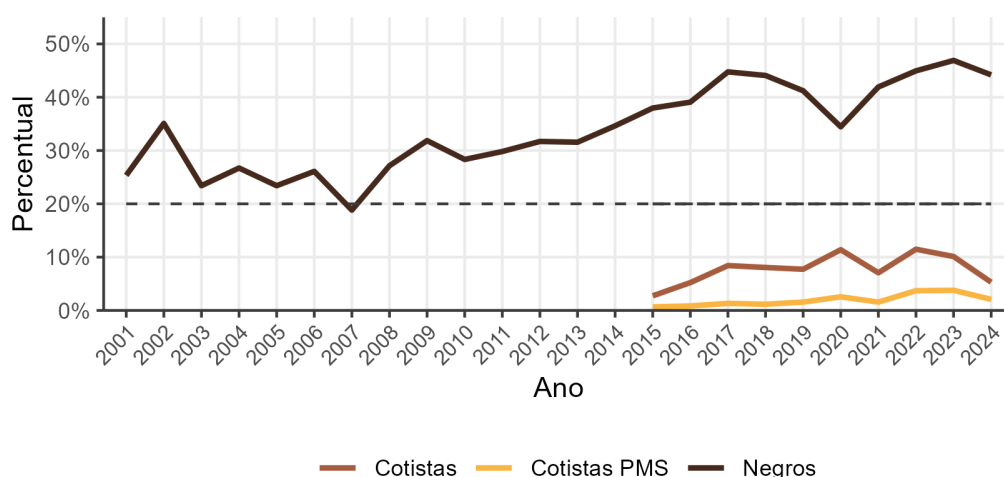
Fonte: Elaboração própria.

Outra perspectiva que se pode adotar é comparar o percentual de ingressantes negros (o que inclui ingressantes cotistas) com o percentual de ingressantes exclusivamente por cotas raciais.

Nesse sentido, a Figura 9 a seguir representa a quantidade percentual de ingressos de pessoas negras, acompanhado da entrada percentual de cotistas identificados segregados em Professores do Magistério Superior (PMS) e demais cargos. Uma linha pontilhada em 20% foi adicionada para exibir a referência exigida pela política pública.

Enquanto o percentual de ingressantes cotistas ainda está abaixo da referência de 20%, o comportamento geral (as quedas e incrementos) dos três grupos representados parece similar.

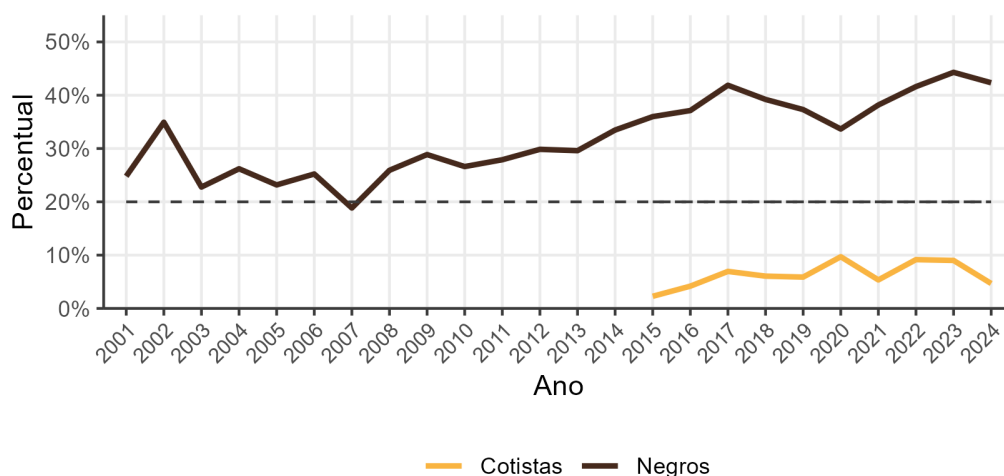
Figura 9: Ingresso de novos servidores negros, cotistas raciais e cotistas raciais Professores do Magistério Superior em percentual de acordo com o SIAPE.



Fonte: Elaboração própria.

O gráfico na Figura 10 a seguir representa a mesma informação, mas agrega todos os servidores elencados para a pesquisa.

Figura 10: Ingresso de novos servidores negros e cotistas raciais em percentual de acordo com o SIAPE.

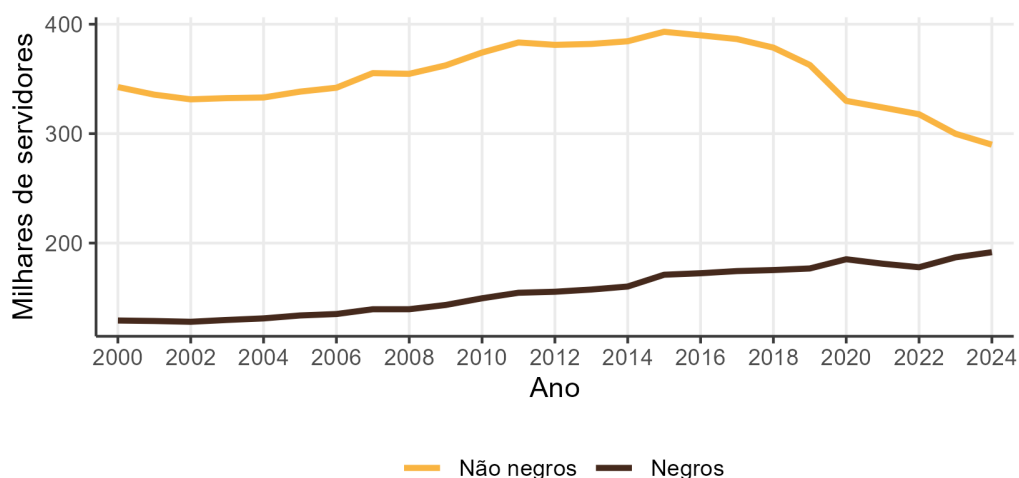


Fonte: Elaboração própria.

Além do ingresso de novos servidores, também é possível analisar o número total de servidores públicos já presentes nos períodos observados na base de dados. Esse total representa o “estoque” de servidores, ou seja, a quantidade de funcionários públicos em exercício em cada momento analisado.

O gráfico da Figura 11 apresenta uma tendência convergente nos últimos 10 anos - entre 2014 e 2024 - entre as séries de pessoas negras e não negras. Ou seja, enquanto a quantidade de servidores não negros tem diminuído, a quantidade de servidores negros tem aumentado.

Figura 11: Estoque anual de servidores negros e cotistas raciais em percentual de acordo com o SIAPE.

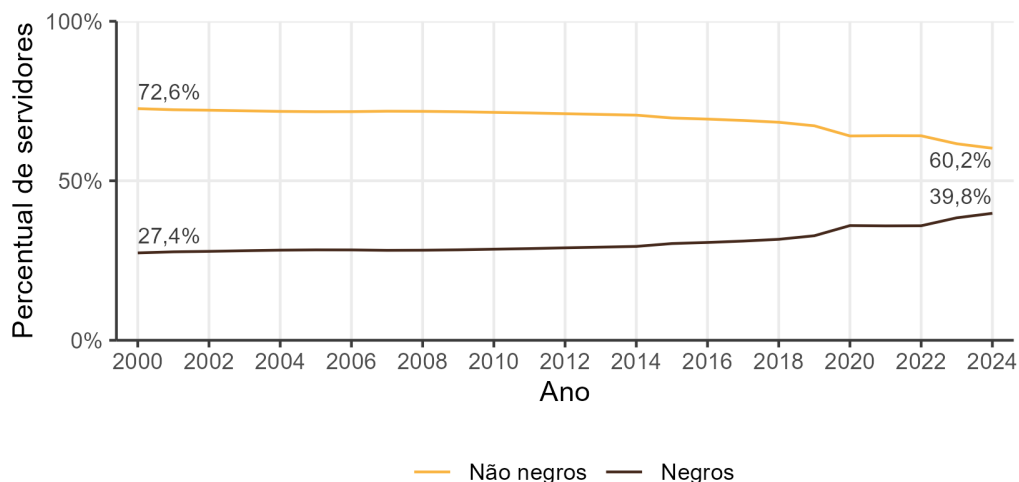


Fonte: Elaboração própria.

Se, em vez de considerar a quantidade absoluta de servidores, forem analisadas as proporções de servidores negros e não negros, nota-se que em toda a série histórica há uma tendência de aumento de pessoas negras, com uma aceleração nos últimos anos¹⁰.

¹⁰A aceleração da tendência pode ser entendida com o aumento da inclinação, para cima ou para baixo, das linhas de proporção projetadas. Se uma linha com tendência crescente passa a “apontar” mais para cima em um instante no tempo t_1 do que acontecia no instante t_0 , dizemos que o crescimento acelerou. Por exemplo, entre os anos 2019 e 2020 a série está mais inclinada do que estava entre 2018 e 2019 - podemos dizer que houve uma aceleração.

Figura 12: Evolução percentual do estoque de servidores concursados por raça/cor de acordo com o SIAPE.



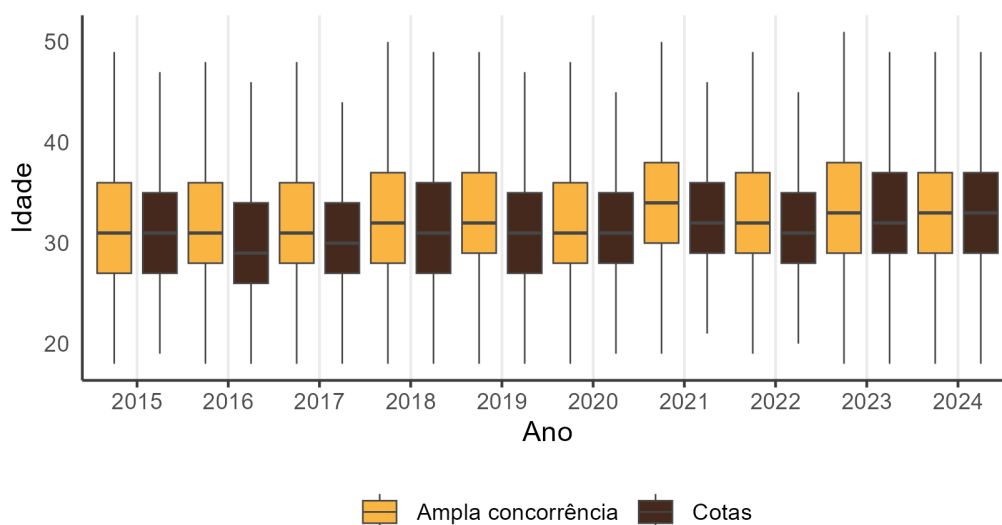
Fonte: Elaboração própria.

3.2 Idade

A análise da idade feita na descrição da população cotista racial levou em conta a idade dos cotistas, em seu momento de ingresso, comparados à população geral de servidores. De fato, isto leva à conclusão de que os novos servidores, via de regra, estão sendo incorporados uma população em geral mais velha.

Ao se considerar apenas os servidores ingressantes, observa-se que os cotistas apresentam idade ligeiramente inferior. A Figura 13 apresenta, para cada ano, a distribuição das idades dos ingressantes por meio de cotas raciais e por ampla concorrência. Trata-se de dados populacionais, de modo que não se aplica a noção de variação amostral aleatória ou de inferência sobre igualdade entre distribuições. Ainda assim, nota-se que as amplitudes das distribuições são bastante similares entre os grupos e ao longo do tempo, indicando perfis etários comparáveis.

Figura 13: Boxplots para idades de servidores ingressantes anualmente, separados por ingresso via cotas raciais ou ampla concorrência.



Fonte: Elaboração própria.

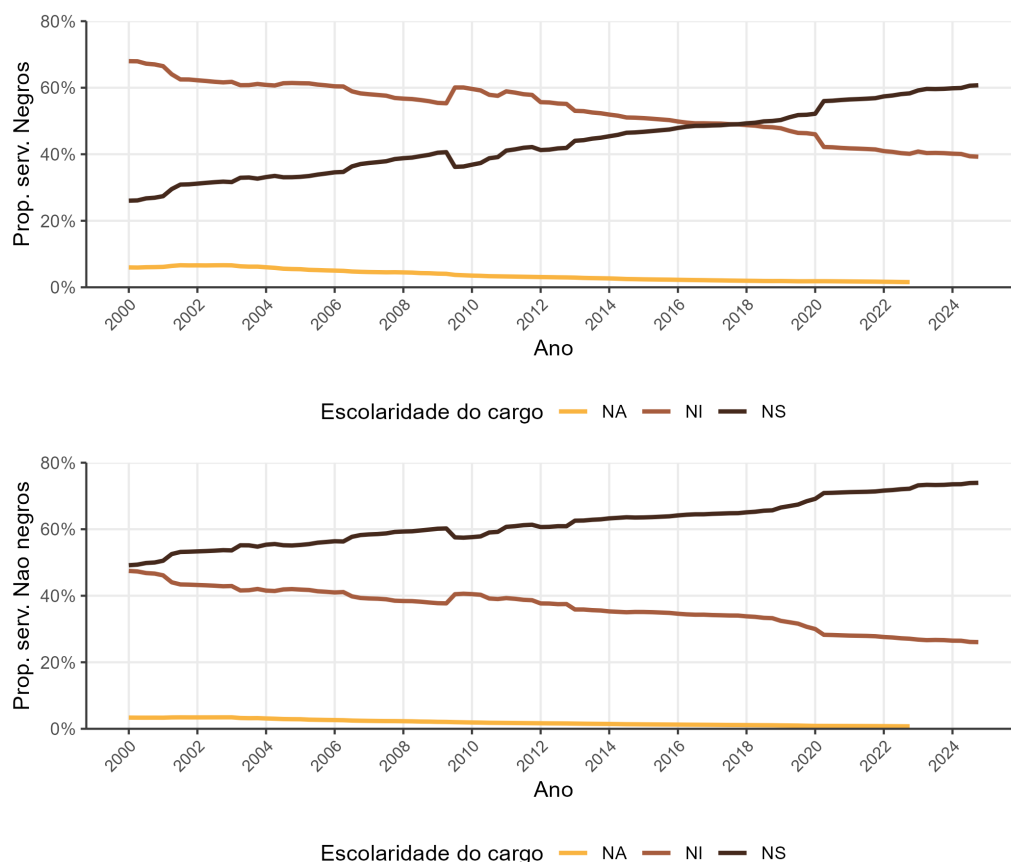
3.3 Escolaridade

Avaliar o nível de escolaridade necessário para ocupar um determinado cargo efetivo também pode estar associado a um componente racial, o que também pode estar associado a outros indicadores socioeconômicos.

Neste sentido, a Figura 14 representa o percentual de cada população, negra e não negra, alocada em cada nível de escolaridade de cargo. As três possibilidades de escolaridade de cargo são: nível superior (NS), nível médio ou intermediário (NI) e nível auxiliar (NA). Estes correspondem a cargos que exigiam apenas ensino fundamental para ocupação. Como não há mais concursos para estes cargos, nota-se que sua representação é cada vez menor com o decorrer dos anos.

Dois comportamentos são notáveis nos gráficos. Em primeiro lugar, nunca houve proporção de ocupantes de cargos NI maior que aquela de ocupantes de cargos NS na população não negra, enquanto esta foi a realidade de 2000 a 2017 para a população negra. Em segundo lugar, enquanto a proporção de ocupantes de cargo NS é de quase 80% da população não negra, esta proporção é de 60% para a população negra.

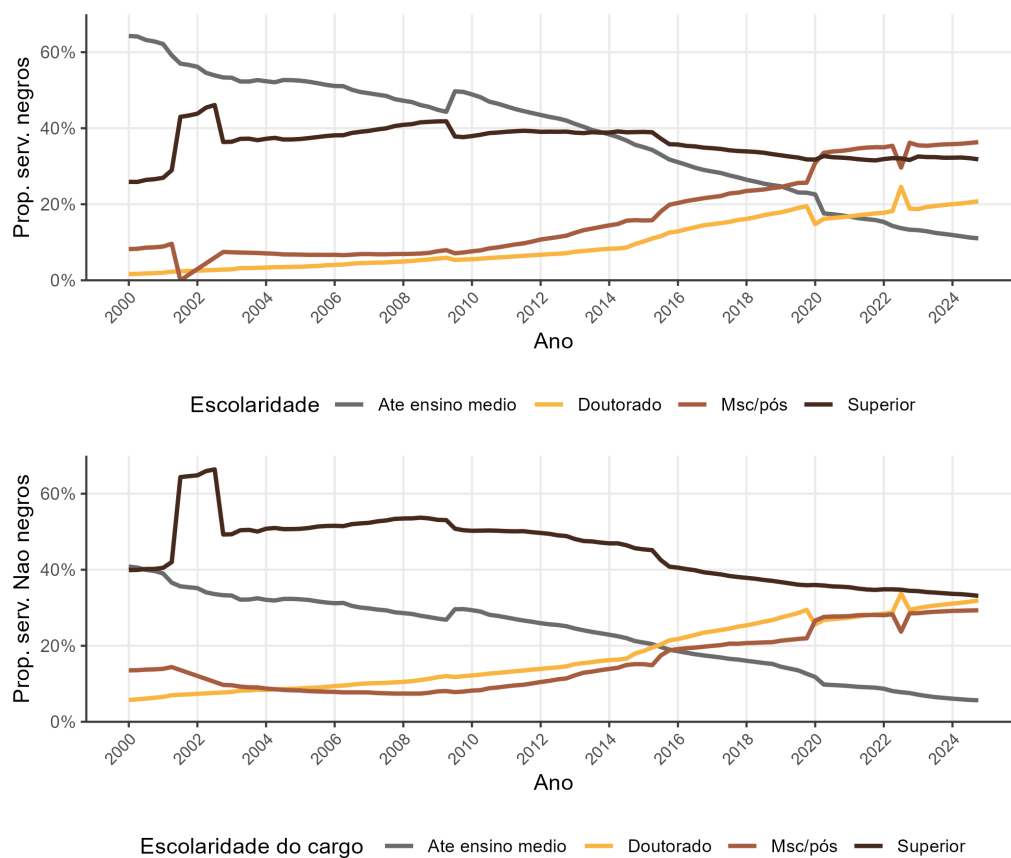
Figura 14: Evolução percentual dos níveis de escolaridade dos cargos efetivos ocupados pela população negra e pela população não negra.



Fonte: Elaboração própria.

Por outro lado, a escolaridade declarada pelos servidores reflete melhor seu tempo de educação formal. De fato, conforme ilustrado na Figura 15, existe uma proporção cada vez menor de servidores com grau de educação formal até ensino médio. Além disso, servidores com algum nível de pós-graduação ocupam uma parcela crescente de ambas as populações, negra e não negra. Neste aspecto, se destaca na população não negra uma proporção acima de 30% de doutores.

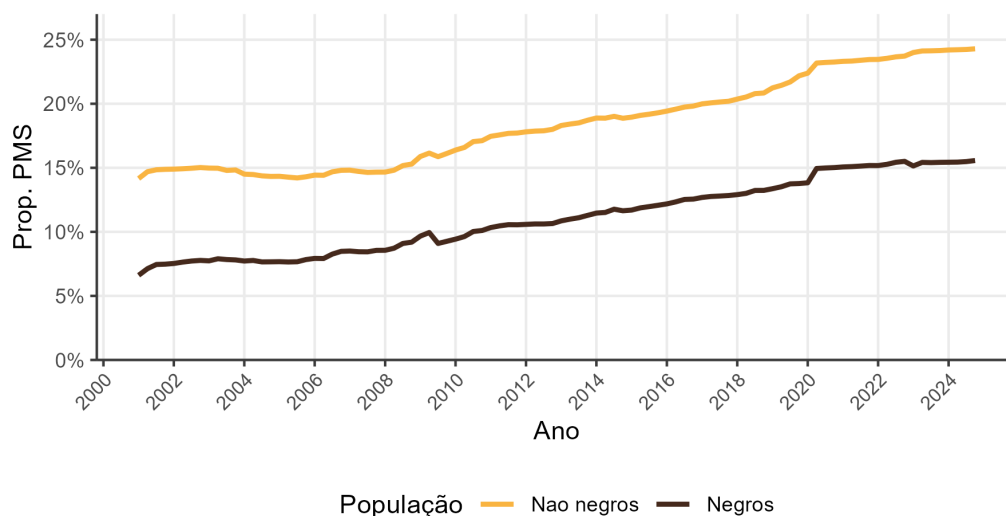
Figura 15: Evolução percentual dos níveis de escolaridade dos servidores da população negra e da população não negra.



Fonte: Elaboração própria.

Uma possível causa dessa crescente proporção de servidores doutores pode ser atribuída à também crescente proporção de servidores Professores do Magistério Superior, que, ainda que não tenham ingressado por cotas, podem ter se autodeclarado como pessoas negras. A Figura 16 ilustra este cenário, exibindo a proporção de PMS das populações negra e não negra. De fato, ao se eliminar este cargo da análise, resta menos de 10% de doutores em cada população.

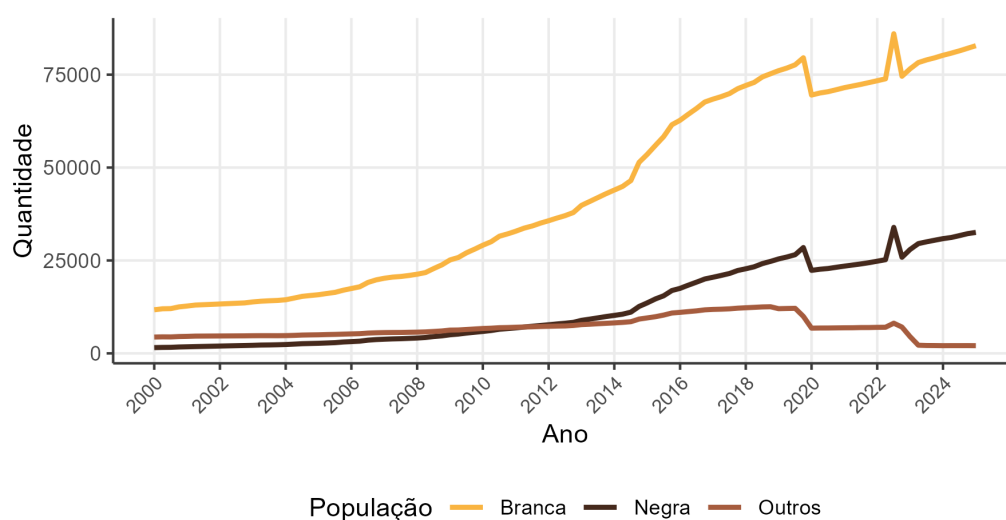
Figura 16: Evolução percentual da quantidade de Professores do Magistério Superior na população negra e na população não negra.



Fonte: Elaboração própria.

É possível avaliar a proposição do parágrafo anterior se for explorado um pouco do perfil dos doutores e doutoras no serviço público federal. A Figura 17 é uma nova elaboração de informações já mostradas, mas comparando populações raciais de servidores com doutorado. Pode-se ver que há algo em torno de 30.000 servidores e servidoras com este nível acadêmico no período mais recente.

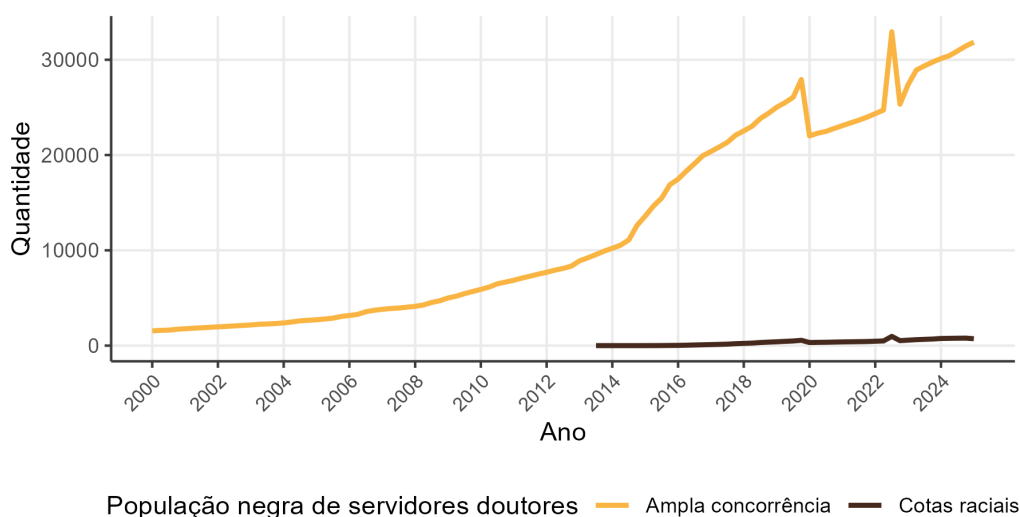
Figura 17: Quantidade de doutores em estoque por raça/cor autodeclarada.



Fonte: Elaboração própria.

É possível aproximar a análise um pouco mais se avaliarmos a quantidade de servidores com doutorado que ingressaram no Poder Executivo Federal por cotas raciais. Conforme a Figura 18, não há sequer mil servidores com este perfil.

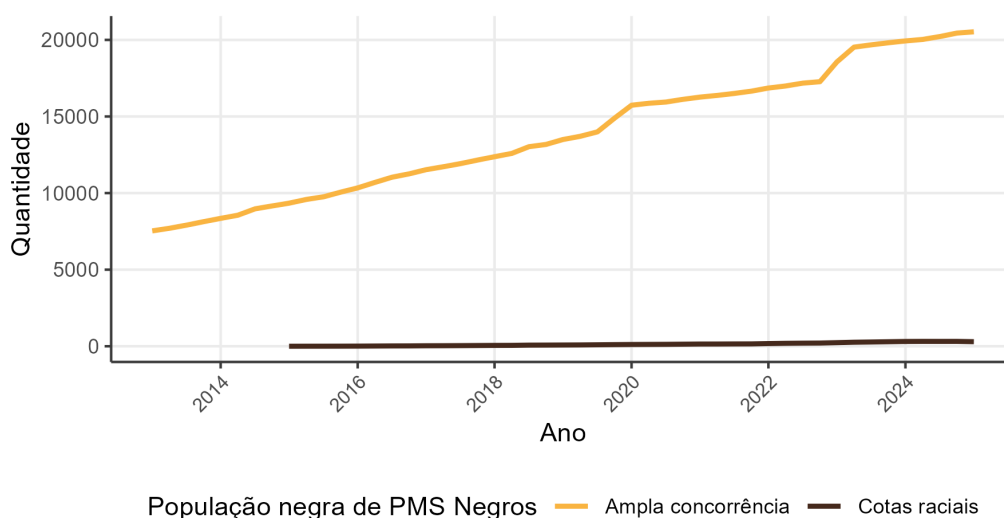
Figura 18: Quantidade de doutores negros em estoque por tipo de ingresso.



Fonte: Elaboração própria.

Finalmente, a Figura 19 exibe a quantidade de Professores do Magistério Superior autodeclaradas negras (conforme a definição deste documento), separadas por ingresso via ampla concorrência ou cotas raciais. Em torno de dois terços da população negra com doutorado é composta por Professores do Magistério Superior e, mesmo com uma baixa adesão dos concursos para este cargo à lei de cotas raciais, há uma tendência crescente de quantidade de pessoas. Dessa forma, vê-se que de fato boa parte do crescimento do número de doutores na população negra de servidores pode ser explicada pelo crescimento da população de PMS.

Figura 19: Quantidade de PMS negros em estoque por tipo de ingresso.



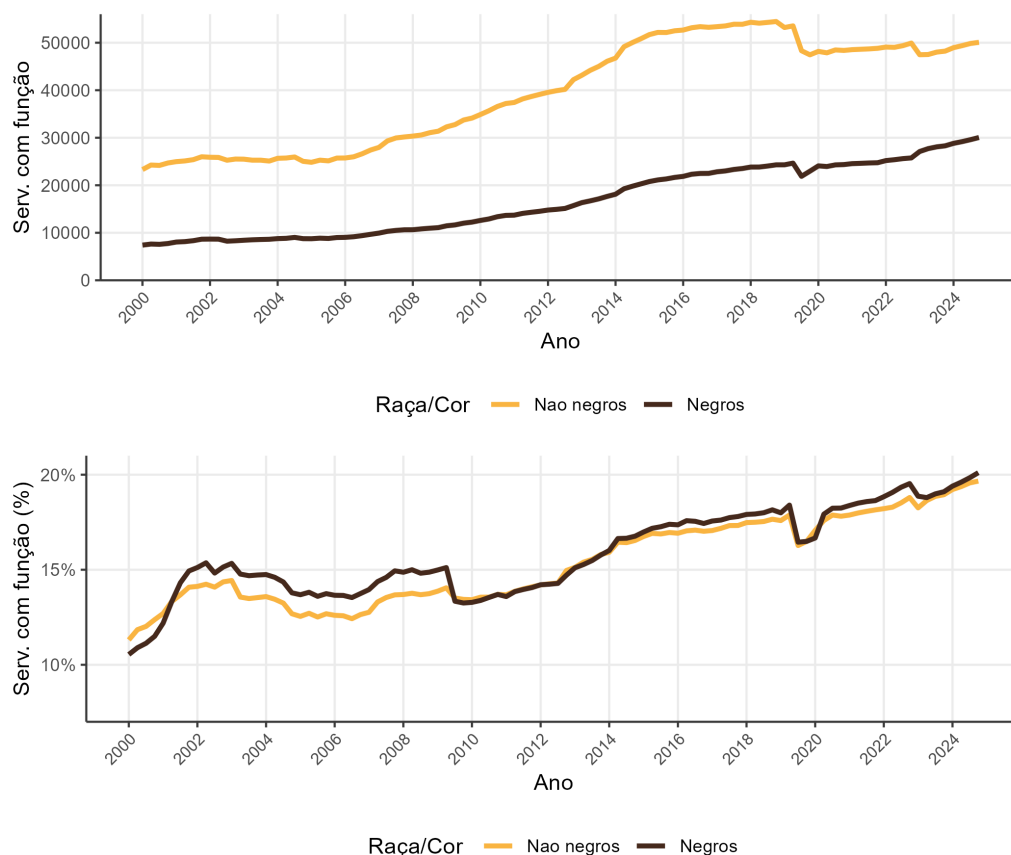
Fonte: Elaboração própria.

3.4 Ocupação de cargos comissionados

Estudar a ocupação de cargos comissionados pode revelar alguma prevalência de raça/cor na Administração. A Figura 20 a seguir exibe a série histórica de servidores com alguma função comissionada e ilustra que, em termos absolutos, há mais ocupantes de cargos comissionados na população não negra. No entanto, quando se avalia em termos percentuais, ou seja, o percentual de cada população que ocupa uma função comissionada, não parece ser possível diferenciar as populações.

Cabe registrar uma limitação desta análise: não foi possível, para todas os cargos comissionados existentes, uma classificação no mesmo sistema de hierarquia como DAS (funções de diretoria e assessoramento, que variam de 1 a 6, seu nível mais alto).

Figura 20: Evolução da quantidade de ocupantes de funções comissionadas nas populações negra e não negra.



Fonte: Elaboração própria.

3.5 Remuneração

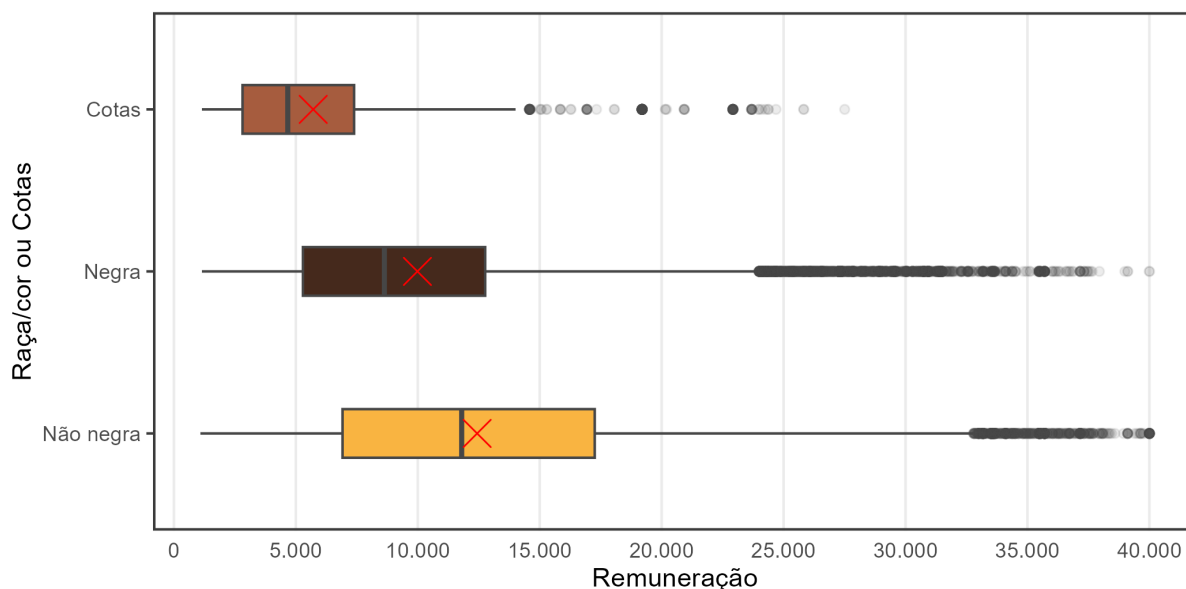
Analisa-se ainda a distribuição, ou seja, o comportamento geral, da remuneração dos ingressantes no serviço público. Aqui são comparados três grupos: não negros, negros e cotistas. Enquanto os cotistas certamente são um subconjunto do grupo de pessoas negras, é interessante compará-los ao grupo geral a que pertencem.

Os boxplot na Figura 21 mostram como os salários dos grupos que estamos analisando estão distribuídos. Cada boxplot inclui um X vermelho que marca a média dos salários. Duas conclusões são evidentes a partir da sua análise:

1. As medianas de cotistas, negros e não negros são diferentes e indicam que metade dos servidores cotistas recebem, em média, remunerações menores que a população de servidores negros em geral. Estes, por sua vez, apresentam o mesmo comportamento em relação à população não negra;

2. Os valores extremos de remuneração da população cotista são inferiores aos valores comuns da população não negra.

Figura 21: Boxplot da remuneração de servidores não negros, negros e cotistas raciais de acordo com o SIAPE.



Fonte: Elaboração própria.

A Tabela 4 a seguir resume as informações dos boxplot, mas com a remuneração distribuída em categorias. Corroborando a avaliação gráfica, a população cotista apresenta dissonância em relação ao padrão dos dois outros grupos.

Tabela 4: Classes de remuneração de servidores que ingressaram por cotas de acordo com o SIAPE.

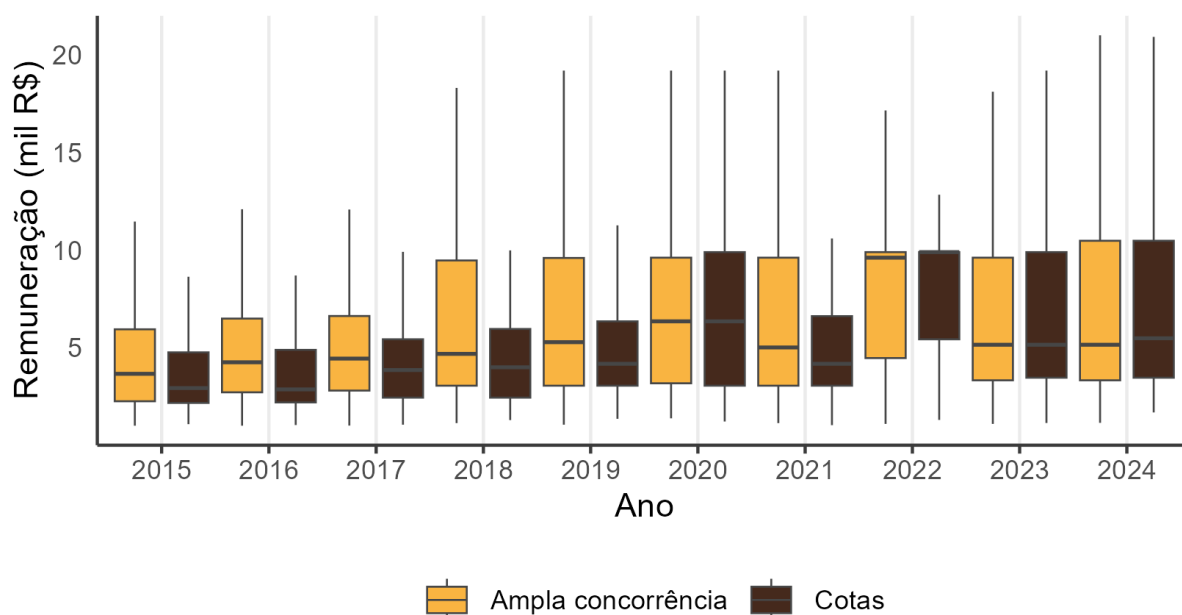
Classe de remuneração	Pop. Não Negra	Pop. Negra	Pop. Cotas
Até 5 mil	14,0%	22,1%	54,2%
5 a 10 mil	28,7%	36,7%	38,4%
10 a 15 mil	26,4%	24,0%	5,2%
15 a 25 mil	24,3%	14,7%	2,1%
25 mil ou mais	6,5%	2,5%	0,0%

Fonte: Elaboração própria.

A Figura 22 apresenta a distribuição das remunerações dos servidores ingressantes por cotas raciais e por ampla concorrência, ano a ano. Observam-se dois aspectos

principais: primeiro, as remunerações iniciais de ambos os grupos apresentam crescimento ao longo do tempo; segundo, apenas a partir de 2022 verifica-se o ingresso de cotistas raciais em cargos com remuneração equivalente à dos demais servidores.

Figura 22: Boxplot da remuneração de servidores ingressantes cotistas raciais e não cotistas de acordo com o SIAPE, separados por ano.



Fonte: Elaboração própria.

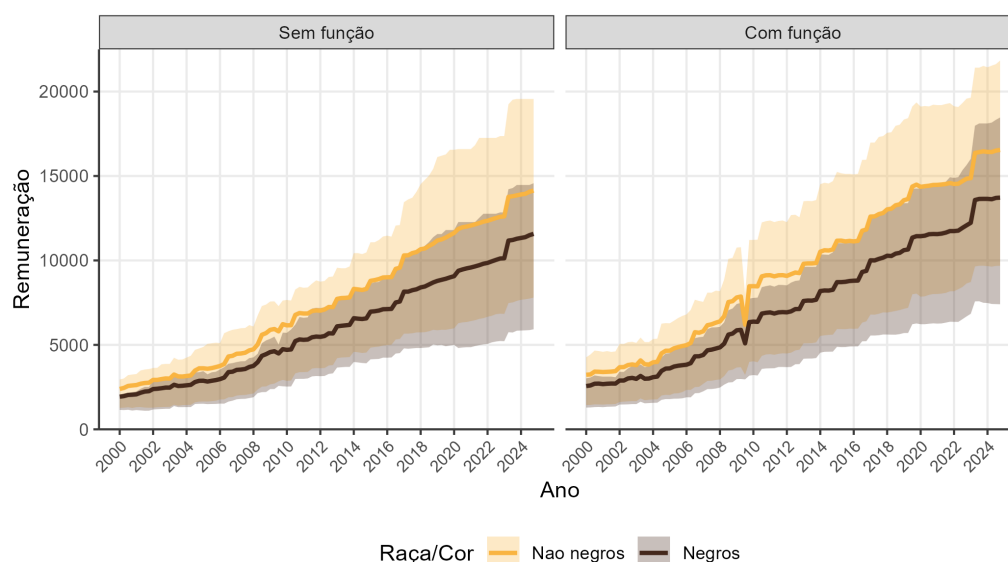
Finalmente, pode-se comparar as remunerações entre as populações negra e não negra pelo prisma de ocupação de função comissionada. A Figura 23 apresenta informações para esta comparação, representando a média das remunerações populações negra e não negra por linhas envoltas por uma faixa sombreada, que corresponde ao primeiro e ao terceiro quartis. Isso significa que a faixa sombreada representa os 50% centrais das distribuições das remunerações em cada ano.

Em relação à comparação entre ocupantes de cargos comissionados e não ocupantes, nota-se que a distribuição da remuneração dos ocupantes desses cargos tende a ser maior. Além disso, o aumento anual na remuneração dos ocupantes de cargos comissionados aparenta ser maior, evidenciado pela inclinação mais íngreme da tendência das linhas da caixa à direita da Figura 23.

Quanto à comparação racial, fica evidente que, em quase todos os momentos e independente de se tratar de ocupantes de funções comissionadas ou não, a remuneração dos servidores da população negra é menor que aquela da população não negra. Uma forma de se ler isso a partir do gráfico é identificar que o limite superior da

faixa marrom escura é quase sempre inferior à linha da média amarela. Ou seja, 75% dos servidores negros recebem menos do que a média dos servidores não negros em quase todos os instantes.

Figura 23: Série histórica representando a média e faixa interquartílica da remuneração de servidores das populações negra e não negra.



Fonte: Elaboração própria.

3.6 Comparação da realidade com a meta da política de cotas

A Lei 12.990/2014 estipulou a reserva de 20% das vagas em concursos públicos para pessoas negras. Contudo, ao longo do estudo, foi observado que o percentual de reserva foi menor do que o estipulado em lei. O objetivo dessa seção, é comparar os dados que foram encontrados, com o quantitativo de servidores negros que deveriam ter ingressado no serviço público, caso o percentual de 20% tivesse sido cumprido na implementação das cotas.

Entende-se que existe uma diferença entre a quantidade real de ingressos no serviço público federal e aquela identificada pela pesquisa. Foi encontrada uma quantidade inferior ao real ingresso de servidores públicos no período, além de ser possível também alguma distorção temporal na detecção de ingressantes cotistas. A equipe de pesquisa atribui essa diferença a três fatores principais:

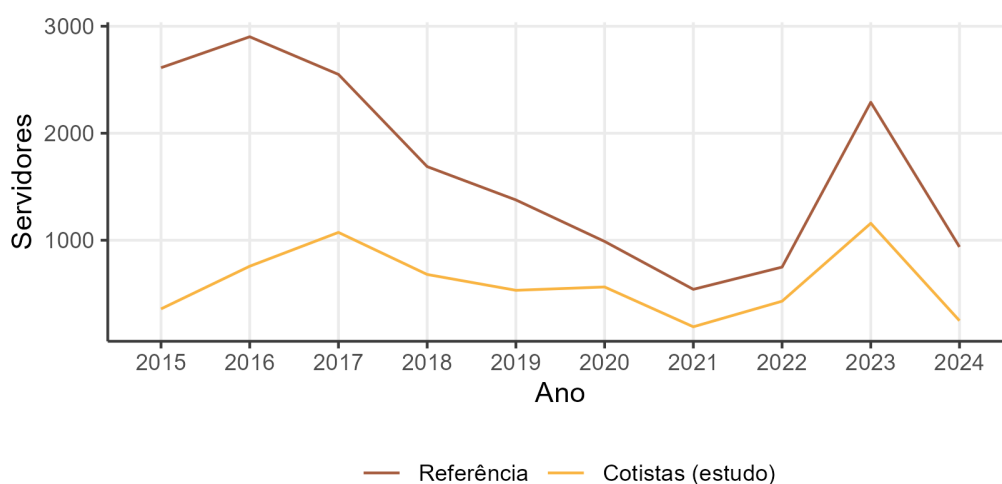
1. Há pessoas que fizeram concursos anteriores à vigência da lei de cotas mas entraram em exercício em seus cargos em período posterior;

2. Há impossibilidade de acesso a todos os dados, sendo evidente esta lacuna de transparência pública;
3. Há problemas técnicos no momento de identificar pessoas com base em dados textuais, ou seja: nome, órgão, ano do concurso, etc. Com frequência ocorrem diferenças de grafia, abreviações, entre outras opções de escrita do nome das pessoas que comprometem esta etapa. Além disso, não há um identificador de edital de concurso nem CPF disponível para pesquisa.

Dadas estas condições, as estatísticas a seguir serão consideradas populacionais.

A Figura 24 a seguir compara duas séries temporais de ingresso de servidores em termos de totais: a de cotistas, que corresponde à quantidade de cotistas ingressantes identificados pela pesquisa atual e a referência, que corresponde a 20% dos ingressos totais¹¹.

Figura 24: Ingressos anuais de servidores cotistas raciais e referência de 20% dos ingressos totais anuais para todos os cargos, exceto PMS, de acordo com o SIAPE.



Fonte: Elaboração própria.

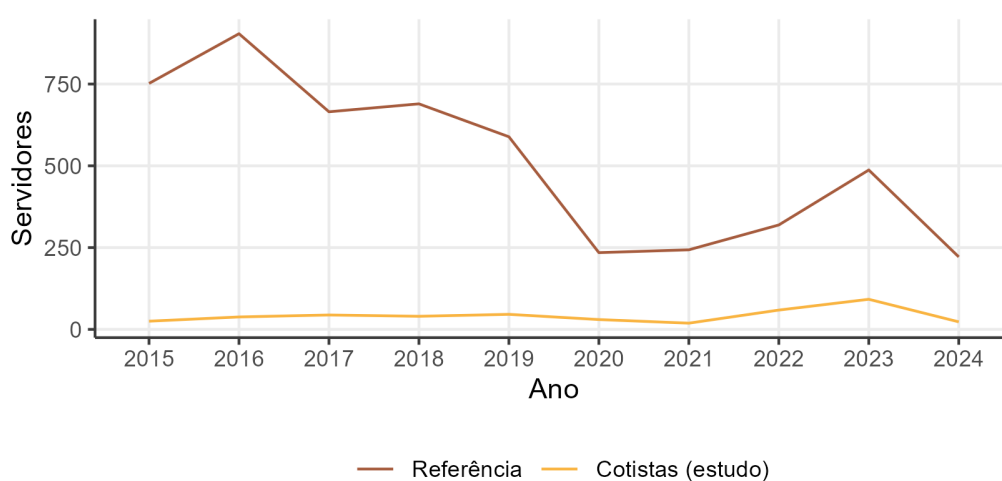
De fato, pode-se observar que o comportamento geral das linhas é similar, indicando que o comportamento da amostra de cotistas obtidas tem alguma fidedignidade com a população, que tem o mesmo comportamento da linha Referência, mas em valores absolutos maiores. Além disso, é notável também que as séries sempre apresentam alguma distância, indicando que a quantidade de cotistas está sistematicamente abaixo do referencial da política pública. Há, no entanto, uma redução dessa diferença entre os anos de 2019 e 2022, indicada pela menor distância entre as linhas, acompanhada também de uma menor quantidade de ingressos, evidenciado pelos baixos valores da linha de Referência. Possivelmente isso se dá devido a uma

¹¹Tabelas para esta figura e as demais desta seção estão disponíveis no Apêndice.

pouca quantidade de concursos públicos para preenchimento de cargos disponíveis.

O comportamento temporal de ingressos para cargos de Professores do Magistério Superior está ilustrado na Figura 25 a seguir. Enquanto o comportamento de ambas as séries parece ser semelhante em diferentes escalas, a distância entre esses grupos é maior do que o caso analisado anteriormente. Ou seja, a cobertura do percentual de cotas indicado pela Lei nº 12.990/2014 neste cargo parece ser consideravelmente menor quando comparado aos demais cargos.

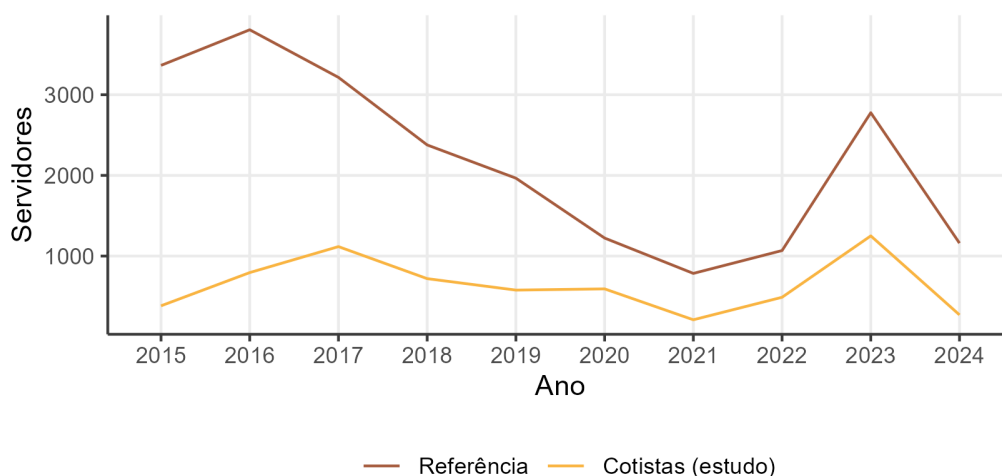
Figura 25: Ingressos anuais de servidores cotistas raciais e referência de 20% dos ingressos totais anuais para PMS de acordo com o SIAPE.



Fonte: Elaboração própria.

Finalmente, o comportamento da população geral ilustrado na Figura 26 a seguir, incluindo todos os cargos, reflete um comportamento mais próximo ao da Figura 24.

Figura 26: Ingressos anuais de servidores cotistas raciais e referência de 20% dos ingressos totais anuais para todos os cargos de acordo com o SIAPE.



Fonte: Elaboração própria.

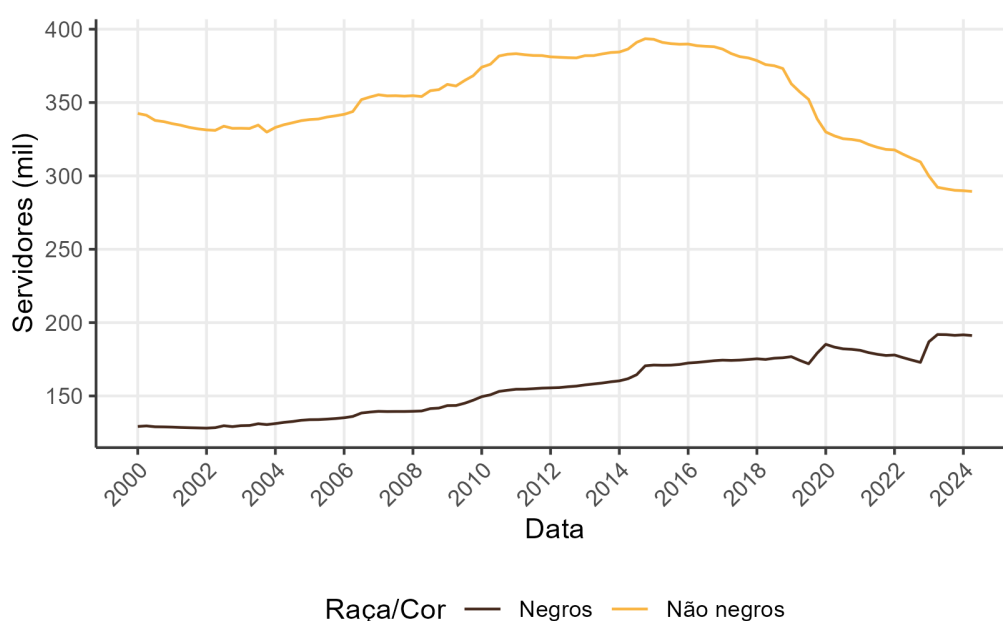
Analisando os dados agregados entre 2015 e 2024, período de vigência da Lei, podemos observar que, dos 108.701 indivíduos que ingressaram no serviço público, cerca de 21.740 deveriam ter ingressado pelo sistema de cotas (o equivalente a 20%). No entanto, o estudo mostra que, na prática, 6.406 indivíduos ingressaram pelo sistema, o que representa apenas 5,9% do total.

Quando separamos os dados para analisar especificamente os Professores do Magistério Superior, percebemos uma diferença no percentual acumulado de servidores cotistas: enquanto para essa carreira o percentual foi de 1,5%, nas demais carreiras o índice chegou a 7,2%. Esses dados reforçam a conclusão de que concursos para a carreira de Professor do Magistério Superior compõem um importante fator para a implementação efetiva da Lei.

4 Análise temporal

Nesta última seção analítica, é dada ênfase na análise e projeção temporal da composição racial dos servidores do Poder Executivo Federal. Neste sentido, a Figura 27 apresenta a série histórica trimestral da composição racial do serviço público de acordo com o SIAPE de forma mais detalhada que a Figura 11, que apresentou máximos anuais. Estes dados são utilizados para a projeção temporal desta seção.

Figura 27: Série histórica trimestral para pessoas negras e não negras de acordo com o SIAPE.



Fonte: Elaboração própria.

Nota-se dois aspectos a partir de uma análise visual: a série temporal representando a população negra é crescente em todo o período e a série temporal representando a população não negra é crescente até 2015, mas decrescente a partir de então. Entre o ano 2000 e 2015, a correlação linear entre as populações é de 0,98, o que indica uma forte relação positiva – ou seja, as duas populações aumentam juntas. No segundo período, no entanto, a correlação passa para -0,81, indicando uma relação inversa, em que uma população cresce enquanto a outra diminui.

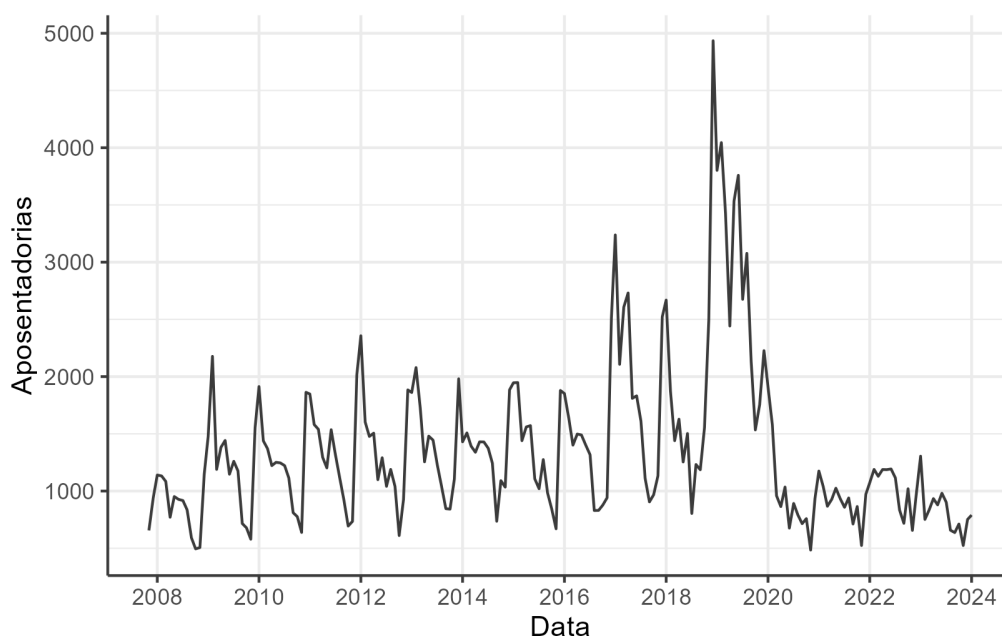
O que de fato ocorre no segundo período, ou seja, de 2015 até o final do estudo em 2024, é que não há reposição de servidores não negros por servidores negros, mas a redução ano a ano no número total de servidores, mesmo com uma maior quantidade de servidores negros em cada ponto de observação dos dados do SIAPE.

Muitos efeitos podem estar em ação simultaneamente para que isso aconteça, mas

não se consegue medir todos eles. Um desses efeitos pode ser a própria autopercepção como pessoa negra, possivelmente advindo da maior visibilidade da discussão de temas raciais na sociedade. Outro efeito advindo da autopercepção pode ser a falta de clareza do servidor quanto à categoria parda. Uma possível expressão desses efeitos é o abrupto aumento da população negra de 2022 para 2023, quando houve o recadastramento dos servidores e características como raça/cor autodeclarada puderam ser atualizadas.

Um terceiro efeito que se pode rastrear é a quantidade de aposentadorias que, se mantidas ou aumentadas na ausência de concursos públicos, acarreta na diminuição total do estoque de servidores. As aposentadorias, como se pode ver na Figura 28, seguem uma série com ciclos sazonais aparentemente bem definidos. Três desses ciclos apresentam picos maiores que os demais - anos 2017, 2018 e 2019. Logo em seguida há ciclos de aposentadoria de menor amplitude. De fato, esses picos de aposentadoria coincidem com o rápido declínio da série temporal de servidores não negros.

Figura 28: Série temporal de aposentadorias do serviço público federal de acordo com o Painel Estatístico de Pessoal.



Fonte: Elaboração própria, com dados do Painel Estatístico de Pessoal.

Por fim, visando explorar projeções da composição racial do serviço público federal nos próximos anos, ajustou-se um modelo para séries temporais dependentes¹².

¹²Foi ajustado um modelo VAR (Vector Autoregression) (Pfaff, 2008). Para isso, foram realizados

Na Figura 29 a projeção desse modelo está representado graficamente na região sombreada e o alcance das previsões é de 10 trimestres. Dessa forma, o último período previsto ocorre em dezembro de 2026.

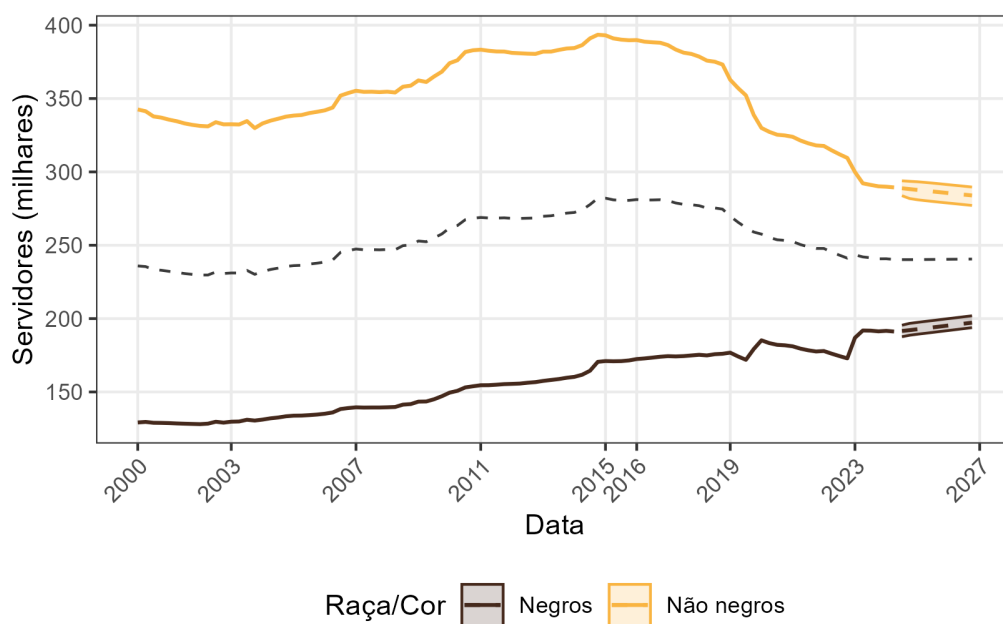
Interpreta-se o gráfico da seguinte forma:

- As linhas sólidas representam as séries temporais já apresentadas de servidores ativos;
- Os anos destacados no eixo horizontal (Data) representam os anos de início de cada mandato presidencial;
- A linha pontilhada cinza escuro no centro representa a média entre servidores negros e não negros para cada momento;
- A região sombreada representa a previsão para os próximos 10 trimestres. Essa região tem limites inferior e superior, indicando uma variação possível da estimativa média, que é a linha pontilhada com a mesma cor da população correspondente.

Enquanto há uma diminuição na quantidade total de servidores a partir de 2015, conforme visto anteriormente, a média entre servidores negros e não negros parece relativamente estável em torno de 250 mil. No entanto, a distância entre as séries históricas das duas categorias do gráfico têm diminuído de 2015 até o presente, o que indica uma maior presença da população negra entre os servidores do Poder Executivo Federal.

diversos testes para estimação dos parâmetros do modelo e estacionariedade das séries tanto conjuntamente como de forma isolada. Uma diferenciação apenas foi necessária para o ajuste e obteve-se um modelo de ordem $p = 1$. O limite de previsão de 10 períodos é dado por restrições do modelo estatístico e do pacote 'vars' para a linguagem R (Pfaff, 2008).

Figura 29: Previsão de servidores ativos por raça/cor de acordo com dados históricos do SIAPE.



Fonte: Elaboração própria.

Se este cenário se mantiver sem qualquer alteração – o que representa um cenário fictício pois alguma flutuação é esperada – é possível que se obtenha um equilíbrio de 50% de pessoas negras e pessoas não negras em 2041.

5 Considerações finais e sugestões de melhorias das informações públicas

A análise de uma política pública após a sua implementação, é um desafio constante para a Administração Pública. Tal análise se mostra ainda mais desafiadora quando inexistem mecanismos previstos legalmente ou regulamentados de forma infralegal que viabilizem o seu monitoramento e avaliação. No caso da política de cotas raciais para o serviço público, instituída pela Lei nº 12.990/2014, os dois desafios se somam: a análise posterior e a inexistência de instrumentos de monitoramento e avaliação adequados.

Inexistindo quaisquer bancos de dados sistematizados sobre servidores públicos que ingressaram por cotas raciais, essa pesquisa realizou um levantamento exaustivo de todos os concursos públicos ocorridos após a promulgação da Lei de Cotas até o dezembro de 2023, considerando entradas até o ano de 2024 (um total de 6.195 editais levantados). Apenas com ferramentas de ciência de dados e dedicação exclusiva de diversos pesquisadores ao projeto foi possível levantar números sobre a referida política afirmativa.

Como resultado da implementação da política de cotas, é possível concluir que o percentual estabelecido em Lei de 20% das vagas não foi atingido.

Se consideramos todas as carreiras que constam no SIAPE, tivemos 5,9% dos servidores nomeados no período acessando o serviço público pelo sistema de cotas raciais. Quando qualificamos esse dado, ou seja, separamos por grupos que possuem concursos com dinâmicas mais parecidos, notamos que o percentual para todos os cargos, excetuando Professores do Magistério Superior, foi de 7,2%. Ao considerar apenas os Professores do Magistério Superior, esse número cai para 1,6%.

Os percentuais encontrados apontam que de uma forma geral houve um não cumprimento do percentual estabelecido em lei, mas que o problema é mais grave na carreira do Magistério Superior. Pode-se atribuir o insucesso da política de cotas nesse caso à natureza dos concursos para esta carreira, ao fracionamento das vagas nos concursos realizados, ou outras causas não listadas, conforme avaliação anterior da política pública (Enap, 2021).

Nos concursos para os demais cargos, alguns problemas foram identificados: nomeação de pessoas inscritas como cotistas raciais, mas com notas para serem nomeados em ampla concorrência sendo nomeadas com cotistas; casos de não observação da Lei para distintas etapas dos concursos; não aplicação de cotas para cadastro reserva e chamadas posteriores; bem como insuficiência de cotistas aprovados para ocupar as vagas reservadas. Estudos futuros poderão analisar os editais levantados e quan-



tificar em quantos deles houve problema para implementação correta da Lei e quais tipos de problema ocorreram.

Esse estudo inova ao trazer um levantamento geral para todos os concursos realizados após a promulgação da Lei 12.990/2014 e apontar a insuficiência dos processos estabelecidos até então para o atingimento dos 20% previstos. Além disso, um banco de dados estruturado foi construído, o que permitirá mais análises sobre a implementação das cotas para negros no serviço público federal no futuro.

Apesar dos problemas apontados, as cotas para negros tiveram influência na composição racial do Executivo Federal. Se antes das cotas havia uma entrada, em média, de aproximadamente 26,5% de pessoas negras (2001 a 2014), após a implementação das cotas, houve um aumento desse número para 39% (2015 a 2024). Esses números mostram o efeito positivo da existência de uma Lei que reserve vagas de concursos públicos para pessoas negras, mas nem todo aumento no percentual de ingressantes negros pode ser creditado diretamente a reserva de vaga. Como mostrado no corpo deste relatório, o percentual de 20% não foi cumprido, contudo, indiretamente, a reserva de vagas estimula as pessoas negras de uma forma geral a se inscreverem em concursos públicos. Muitas dessas pessoas ingressam por ampla concorrência, e não apenas por vagas reservadas para negros.

Ao analisar a quantidade total de servidores no SIAPE, podemos observar também um aumento no número de pessoas autodeclaradas negras. Se no ano de 2013 (antes da lei) tínhamos um percentual de 29,2% de negros, em 2024 esse número é de 39,8%. Fatores além das cotas contribuíram para isso, como a massiva aposentadoria de servidores brancos no ano de 2019, e o recadastramento racial de servidores em 2023, que alterou para cima o número de servidores negros no serviço público.

A partir dos dados dessa pesquisa realizada pela Enap, pode-se apontar a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de aplicação e monitoramento da Lei principalmente evitando o fracionamento das vagas e o rastreamento dos concursos que geraram novos registros no SIAPE, mas também garantindo a aplicação das cotas em todas as etapas dos concursos, e nos cadastros reserva.

Com as novas alterações no SIAPE, que incluíram informações sobre ingresso por cotas ou ampla concorrência, será possível realizar um monitoramento em tempo real dos concursos realizados. Essa alteração no SIAPE, cabe ressaltar, é consequência deste presente estudo, que ressaltou a inexistência de dados sobre cotistas.

Existem desafios para a superação da sub-representação da população negra no serviço público brasileiro. As cotas raciais nos concursos públicos possuem papel relevante, mas precisam ser aperfeiçoadas, especialmente no momento de sua execução e monitoramento.

5.1 Sugestões de aperfeiçoamento das informações sobre concurso públicos

Para o monitoramento e avaliação dos dados sobre cotistas de forma tempestiva e visando a eficiência do gasto público, algumas medidas podem ser tomadas pelo Poder Público para melhorar a disponibilização de dados sobre cotistas raciais.

A primeira medida estruturante já foi tomada: inclusão de informação no SIAPE sobre quais servidores ingressaram por meio de cotas raciais e quais ingressaram por ampla concorrência. Apesar de ser de extrema importância essa informação, ela é apenas suficiente para monitorarmos o percentual de servidores que ingressaram por cotas raciais.

Para monitorar a correta aplicação das cotas raciais nos concursos públicos é necessário implementar as seguintes medidas:

1. Página centralizada contendo os editais de todos os concursos federais: Para solucionar a dificuldade em encontrar editais, recomenda-se a criação de uma página única que reúna todos os concursos e documentos relacionados, incluindo as autorizações do governo federal. Essa página deve englobar também os órgãos e instituições vinculados ao Ministério da Educação, que concentra a maior parte dos concursos federais.
2. Padronização do formato dos documentos: É essencial estabelecer um formato único para os documentos. Além do PDF como padrão oficial, recomenda-se a disponibilização dos arquivos em formatos tabulares, como CSV, Excel ou em um Banco de Dados relacional. Essa medida facilitaria tanto o acesso público quanto a realização de pesquisas.
3. Inclusão no SIAPE de variável indicadora do edital gerador das ocupações de cargos públicos. Somada à indicação dos itens anteriores, é possível não apenas monitorar a quantidade de concursos públicos realizados - o que permite melhor gestão do gasto público -, como também associar os dados do SIAPE aos novos dados sobre concursos públicos.
4. Estrutura unificada para editais e outros documentos: Todos os concursos e editais devem seguir uma estrutura padronizada, contendo tabelas claras com as seguintes informações:
 - Total de vagas oferecidas para ampla concorrência e cotas (todas as categorias) em uma tabela única.
 - Total de vagas reservadas (negros e outras categorias).
 - Para os editais de resultado: quantidade de inscritos por tipo de vaga (ampla e cotas), número de aprovados e nomeados por tipo de vaga e cargo, e



dados completos de judicialização, caso aplicável.

A existência dessas informações e padronizações permitirão que seja realizado o monitoramento constante da aplicação das cotas raciais, e demais políticas afirmativas, nos concursos públicos federais.

Apêndice

Tabelas de comparação da realidade com a meta da política de cotas

A Tabela 5 a seguir representa, para todos os cargos do Poder Executivo Federal exceto Professores do Magistério Superior, a quantidade de ingressos de novos servidores públicos identificados no SIAPE, seguido do valor absoluto e percentual de cotistas identificados e, finalmente, o valor de referência, que corresponde a 20% de cada ano da coluna de ingressos.

Tabela 5: Comparação entre a inferência do número de servidores cotistas e a referência de 20% dos ingressos, exceto PMS, de acordo com o SIAPE.

Ano	Ingressos	Cotistas (estudo)	Valor referência de 20%
2015	13.061	358 (2,7%)	2.612
2016	14.507	757 (5,2%)	2.901
2017	12.749	1.073 (8,4%)	2.549
2018	8.440	680 (8,1%)	1.688
2019	6.883	532 (7,7%)	1.376
2020	4.943	563 (11,4%)	988
2021	2.705	191 (7,1%)	541
2022	3.744	430 (11,5%)	748
2023	11.446	1.158 (10,1%)	2.289
2024	4.686	248 (5,3%)	937
Total	83.164	5.990 (7,2%)	16.629

Fonte: Elaboração própria.

A Tabela 6 representa a mesma informação, porém restrita à população de Professores do Magistério Superior.

Tabela 6: Comparação entre a inferência do número de servidores cotistas e a referência de 20% dos ingressos totais, considerando apenas PMS, de acordo com o SIAPE.

Ano	Ingressos	Cotistas (estudo)	Valor referência de 20%
2015	3.759	25 (0,7%)	751
2016	4.519	38 (0,8%)	903
2017	3.326	44 (1,3%)	665
2018	3.447	40 (1,2%)	689
2019	2.944	46 (1,6%)	588
2020	1.173	30 (2,6%)	234
2021	1.216	19 (1,6%)	243
2022	1.596	59 (3,7%)	319
2023	2.436	92 (3,8%)	487
2024	1.108	23 (2,1%)	221
Total	25.524	416 (1,6%)	5.100

Fonte: Elaboração própria.

Finalmente, a Tabela 7 representa a mesma informação que as tabelas anteriores, porém referente a toda a base de dados contemplada para este estudo, ou seja, servidores ingressantes de todos os cargos identificados.

Tabela 7: Comparação entre a inferência do número de servidores cotistas e a referência de 20% dos ingressos totais de acordo com o SIAPE.

Ano	Ingressos	Cotistas (estudo)	Valor referência de 20%
2015	16.820	383 (2,3%)	3.364
2016	19.026	795 (4,2%)	3.805
2017	16.075	1.117 (6,9%)	3.215
2018	11.887	720 (6,1%)	2.377
2019	9.828	578 (5,9%)	1.965
2020	6.116	593 (9,7%)	1.223
2021	3.925	210 (5,4%)	785
2022	5.341	489 (9,2%)	1.068
2023	13.884	1.250 (9,0%)	2.776
2024	5.799	271 (4,7%)	1.159
Total	108.701	6.406 (5,9%)	21.737

Fonte: Elaboração própria.

Tabelas de composição racial

A Tabela 8 apresenta o estoque de servidores ativos no SIAPE em março de cada ano indicado. Entende-se por estoque a quantidade de pessoas em exercício em um determinado momento.

Tabela 8: Composição racial do estoque de servidores ativos em março de cada ano de acordo com o SIAPE.

Ano	Não-negras	Negras	Percentual de p. negras
2000	342.570	129.210	27,4%
2001	335.626	128.777	27,7%
2002	331.345	128.062	27,9%
2003	332.471	129.739	28,1%
2004	333.028	131.156	28,3%
2005	338.390	133.834	28,3%
2006	341.953	135.152	28,3%
2007	355.301	139.511	28,2%
2008	354.669	139.542	28,2%
2009	362.364	143.410	28,4%
2010	374.109	149.528	28,6%
2011	383.306	154.575	28,7%
2012	381.136	155.511	29,0%
2013	381.967	157.533	29,2%
2014	384.421	160.282	29,4%
2015	393.091	171.057	30,3%
2016	389.856	172.429	30,7%
2017	386.439	174.404	31,1%
2018	378.604	175.325	31,7%
2019	362.766	176.786	32,8%
2020	329.941	185.199	36,0%
2021	323.922	181.119	35,9%
2022	317.702	177.910	35,9%
2023	299.916	186.925	38,4%
2024	289.910	191.658	39,8%

Fonte: Elaboração própria.

A Tabela 9 apresenta a composição racial do ingresso de servidores no SIAPE para todos os cargos possíveis, exceto Professores do Magistério Superior. Isto é, apenas novos servidores são contados. Se um determinado servidor é identificado em um ano como ingressante, este não é contabilizado no ano seguinte.

Tabela 9: Composição racial do ingresso de servidores, exceto PMS, de acordo com o SIAPE.

Ano	Não-negras	Negras	Percentual de p. negras
2001	1.659	547	24,8%
2002	5.229	2.807	34,9%
2003	17.900	5.279	22,8%
2004	17.063	6.059	26,2%
2005	14.660	4.422	23,2%
2006	23.334	7.871	25,2%
2007	43.959	10.207	18,8%
2008	16.052	5.616	25,9%
2009	23.655	9.601	28,9%
2010	29.657	10.757	26,6%
2011	16.765	6.486	27,9%
2012	15.984	6.801	29,8%
2013	16.371	7.547	31,6%
2014	21.651	11.471	34,6%
2015	10.464	6.402	38,0%
2016	12.382	7.940	39,1%
2017	8.252	6.670	44,7%
2018	5.816	4.581	44,1%
2019	5.010	3.508	41,2%
2020	6.356	3.339	34,4%
2021	2.475	1.785	41,9%
2022	3.484	2.845	45,0%
2023	7.841	6.925	46,9%
2024	3.529	2.794	44,2%

Fonte: Elaboração própria.

A Tabela 10 representa as mesmas informações que a tabela anterior, porém incluindo todos os cargos disponíveis, sem exceções.

Tabela 10: Composição racial do ingresso de servidores para todos os cargos de acordo com o SIAPE.

Ano	Não-negras	Negras	Percentual de p. negras
2001	1.659	547	24,8%
2002	5.229	2.807	34,9%
2003	17.900	5.279	22,8%
2004	17.063	6.059	26,2%
2005	14.660	4.422	23,2%
2006	23.334	7.871	25,2%
2007	43.959	10.207	18,8%
2008	16.052	5.616	25,9%
2009	23.655	9.601	28,9%
2010	29.657	10.757	26,6%
2011	16.765	6.486	27,9%
2012	15.984	6.801	29,8%
2013	21.322	8.965	29,6%
2014	26.036	13.098	33,5%
2015	13.345	7.502	36,0%
2016	15.757	9.304	37,1%
2017	10.662	7.680	41,9%
2018	8.520	5.496	39,2%
2019	7.283	4.334	37,3%
2020	7.243	3.675	33,7%
2021	3.441	2.124	38,2%
2022	4.776	3.404	41,6%
2023	9.838	7.823	44,3%
2024	4.323	3.174	42,3%

Fonte: Elaboração própria.



Referências

BRASIL. Projeto de Lei 1332/1983 - Abdias do Nascimento (PDT/RJ). 1983.

CARLI DOS SANTOS, A. E. DE; SILVA, J. M. DA; SILVA, T. D. Igualdade Racial. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**, v. 21, 2013.

ENAP. [Pesquisa de avaliação da política de cotas no serviço público e elaboração de metodologia para avaliação da lei de cotas raciais e sociais nas Universidades e Institutos Federais](#). 2021.

IPEA. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**. [s.l.] Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2019.

MORETTIN, P. A.; BUSSAB, W. O. **Estatística básica**. 9. ed. [s.l.] Editora Saraiva, 2017.

PFAFF, B. **Analysis of Integrated and Cointegrated Time Series with R**. 2, illustrated ed. [s.l.] Springer Science & Business Media, 2008.

PFAFF, B. [VAR, SVAR and SVEC Models: Implementation Within R Package vars](#). **Journal of Statistical Software**, v. 27, n. 4, 2008.

VOLPE, A. P. S.; SILVA, T. D. **Reserva de vagas para negros na administração pública**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016.

