

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS, ADMINISTRATIVAS E CONTÁBEIS  
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**KYZE QUADROS MELLO**

**POLÍTICAS AFIRMATIVAS DE INCLUSÃO SOCIAL NO BRASIL: UM ESTUDO  
SOBRE A INSERÇÃO DE NEGROS E PARDOS NO SERVIÇO PÚBLICO  
FEDERAL A PARTIR DA LEI 12.990/2014.**

**Rio Grande**

**2018**

Kyze Quadros Mello

**POLÍTICAS AFIRMATIVAS DE INCLUSÃO SOCIAL NO BRASIL: UM ESTUDO  
SOBRE A INSERÇÃO DE NEGROS E PARDOS NO SERVIÇO PÚBLICO  
FEDERAL A PARTIR DA LEI 12.990/2014.**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel pelo curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande.

**Orientador:** Prof. Dr. Cristiano Aguiar de Oliveira

**Rio Grande**

**2018**

## **AGRADECIMENTOS**

Certamente, esta página é pequena para receber todos os nomes das pessoas que, de alguma forma, contribuíram para que esta “etapa” da minha vida finalmente fosse encerrada. Assim, farei um registro muito breve dos “protagonistas” desta “última temporada”:

Ao professor Cristiano Aguiar de Oliveira, meu orientador, pelo amparo, dedicação, generosidade e tempo empenhados para este trabalho acontecer, principalmente por ter acreditado, muito mais do que eu, que seria possível concluí-lo, dadas as circunstâncias adversas.

Aos demais professores do curso de Ciências Econômicas desta Universidade, pelos ensinamentos e por se mostrarem sempre tão disponíveis e receptivos em diversos momentos ao longo desta graduação.

Aos servidores Antônio Giambastiani e Eni Bresqui por serem sempre cordiais, e por várias, diversas e inúmeras vezes terem sido exageradamente prestativos, adoro vocês.

Ao meu eterno “Chefinho” Cássio Dornelles pela compreensão (que só pai de menina tem), ajuda incondicional, ensinamentos e, principalmente, pela amizade durante os dois anos de estágio sob a sua supervisão, sem esta oportunidade eu não teria conseguido chegar até aqui.

As minhas famílias, de sangue, de fé e de coração, o último mais conhecido por “amigos”, pelo amor incondicional e por me permitirem ser parte de vocês, assim como são parte de mim. Em especial, meus pais Elisabete e Jorge por acreditarem que este momento aconteceria.

Ao meu avô Walter e a minha avó Maria Quadros (ambos em memória), pela excelente criação que recebi, a quem dedico este trabalho.

*“O que importa não é o quão rápido você anda, mas a força de vontade para nunca parar.” (Confúcio)*

## RESUMO

A Lei Federal 12.990/2014 (chamada lei das cotas) é uma política pública de inclusão social, que visa melhorar o acesso da população autodeclarada negra ou parda as vagas disponibilizadas pela administração pública federal, incluídas autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista sob o controle da União. O presente trabalho tem por objetivo avaliar o impacto desta reserva de vagas em concursos públicos para candidatos negros e pardos a partir de sua regulamentação em junho de 2014. Para tanto, são utilizados os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua para um modelo de diferenças em diferenças a partir de um modelo linear de probabilidade. Os resultados encontrados indicam que a lei não alterou a proporção de negros e negros e pardos na administração pública federal quando comparada com as administrações públicas municipais e estaduais no período estudado.

**Palavras Chave:** Negros e Pardos, Políticas Afirmativas, Capital humano, Serviço Público Federal.

## **ABSTRACT**

The Federal Law 12.990/2014 (called the quota law) is a public policy of social inclusion, aimed at improving the access of the self-declared black or brown population to the vacancies made available by the federal public administration, including municipalities, public foundations, public enterprises and mixed economy companies under the control of the Union. The objective of this study is to evaluate the impact of this reserve of vacancies in public tenders for black and brown candidates, based on the regulations that took place in June 2014. For this goal, a "difference in difference" model is estimated using data from Brazilian continuous Pnad. The results indicate that the law did not change the proportion of black and brown people in the federal public administration when compared to the municipal and state public administrations in the period studied.

**Keywords:** Blacks and Browns, Affirmative policy, Human capital and Federal public service.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Proporção (%) de negros e negros e pardos nos serviços público federal, estadual e municipal no Brasil (2012-2017) .....	<b>20</b>
---	-----------

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Ações afirmativas adotadas no serviço público de outros países.....**11**

Quadro 2 – Medidas contra a discriminação adotadas no Brasil até a Lei 12.990/2014.....**14**

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Participação de negros e pardos no Serviço Público Federal a partir da aprovação da Lei 12.990/2014.....**25**

Tabela 2 - Participação de negros e pardos no Serviço Público Federal seis meses a partir da aprovação da Lei 12990/20/14.....**26**

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>02</b>
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>05</b>
2.1 Definição de serviço público.....	05
2.2 Definição de discriminação.....	06
2.2.1 A discriminação no mercado de trabalho .....	07
2.3 A teoria do capital humano.....	08
<b>3 ANTECEDENTES.....</b>	<b>11</b>
3.1 As ações afirmativas no setor público de outros países.....	11
3.2 Medidas contra discriminação adotadas no Brasil até a política de ação afirmativa de cotas no serviço público federal.....	13
<b>4 A ESTRATÉGIA EMPÍRICA .....</b>	<b>19</b>
<b>5 RESULTADOS.....</b>	<b>24</b>
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>28</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>30</b>
<b>APÊNDICE.....</b>	<b>35</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil ocupa uma posição de destaque entre os países que possuem maior nível concentração de renda, mesmo com uma melhora significativa no combate às desigualdades socioeconômicas (BARROS, 2006; IPEA, 2011). A sociedade civil organizada passou a reivindicar, com maior intensidade, melhorias nas condições de acesso e oportunidades para os grupos classificados como minorias, tais como deficientes físicos, indígenas, mulheres e negros.

Como ação reparatória de problemas consolidados ao longo da formação histórica do país, a Lei de cotas raciais em concursos públicos proporciona eficiência pontual das Políticas de Ação Afirmativa, pelo fato de ser direcionada exclusivamente a população negra ou parda (SILVA e SILVA, 2014). Assim como a Lei 8.112/90 que determina a reserva de 20% das vagas em concurso público para portadores de deficiências, a Lei de cotas raciais age em caráter exclusivo, beneficiando este grupo específico da sociedade civil.

A cota racial em concurso público funciona como medida de discriminação positiva, onde uma política pública assume a função de romper a igualdade formal na norma, que se refere a direitos intangíveis, buscando a promoção da igualdade material a qual serve para garantir estes mesmos direitos no intuito de promover a equiparação social e assim compensar os danos acarretados pelo acúmulo histórico de desigualdades, com destaque para discriminação e a marginalização de pessoas negras ou pobres (GLUTZ, 2010). Verifica se então, a necessidade de aprofundamento em estudos relacionados às questões e temas que abordam e buscam mensurar os impactos da intervenção do Estado brasileiro na quebra de relações socioeconômicas e culturais estabelecidas até a implantação de Políticas de Ação Afirmativa.

No Brasil, as ações afirmativas têm na sua grande maioria, um direcionamento às questões que envolvem trabalho e política (Ligocki e Libardoni, 1995; Estudos Feministas, 1996). Desta forma, os textos da Legislação em vigor, que normatiza e regulamenta as políticas públicas de ação afirmativa que vêm sendo instituídas desde os anos 2000 se utilizam do critério de autodeclaração no que se refere ao quesito raça de cada indivíduo.

As desigualdades raciais passaram a ter maior evidência pública e

governamental, no cenário político social brasileiro, ao final dos anos 1990, após serem amplamente documentadas em estudos de mobilidade social de Hasenbalg (1979) e Silva (1978), e especialmente após análises feitas pelo Instituto de pesquisa econômica aplicada - Ipea - acerca da temática (PAIVA; ALMEIDA 2010). As questões raciais passam a receber maior atenção neste período, assim como os fatores que influenciam a desigualdade e a discriminação. Conforme destaca Henriques (2001), a desigualdade decorre de um acordo social seletivo, onde não há reconhecimento de cidadania para todos. A consequência disso são as diferenças na aplicação de direitos e oportunidades dentro da sociedade brasileira.

Em um país formado por uma sociedade amplamente diversa como o Brasil, a utilização de meios que promovam o Princípio Constitucional da Igualdade, previsto na Carta Magna de 1988, em seu artigo 5º, funciona como uma forma de possibilitar a plena participação econômica e social de grupos historicamente discriminados, excluídos ou segregados, sejam eles formados por indivíduos portadores de deficiência, mulheres, negros e pardos, indígenas ou quilombolas, entre outros. Com isso, as políticas públicas de ação afirmativa funcionam como uma ferramenta de inclusão social, também para promover a igualdade de acesso e oportunidades.

Diante deste contexto é que a presente monografia busca avaliar, em uma perspectiva temporal, se a política de cotas no serviço público federal foi capaz de afetar a proporção de negros e pardos no serviço público federal brasileiro. Assim como verificar se essa medida apresenta alguma relevância significativa para as demais esferas governamentais.

O presente trabalho tem por objetivo analisar o possível impacto de Políticas de ação afirmativa sobre a proporção de pessoas negras e pardas no serviço público federal brasileiro a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio - PNAD - para os anos de 2014 até 2017. O período da análise se justifica em função da regulamentação da Lei Federal 12.990, de 06 de junho de 2014, que prevê a reserva de vagas para candidatos auto declarados negros ou pardos, em concursos da Administração Pública Federal, incluídas autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista sob o controle da União, de acordo com o critério de classificação de indivíduos por raça definido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE -. O período de avaliação se dá em função da data de aprovação da Lei.

No intuito de atender o objetivo, este trabalho está estruturado em cinco capítulos, a contar dessa introdução. O segundo capítulo contempla o referencial teórico que servirá como base para a fundamentação teórica direcionada para a economia da educação e do trabalho, também uma revisão de literatura sobre a evolução das políticas públicas em âmbito nacional, o exemplo de outros países que adotaram medidas semelhantes. O terceiro capítulo contempla a metodologia que consiste na apresentação da especificação dos modelos Linear de Probabilidades e Diferença em Diferença – Dif em Dif -, além da fonte e natureza dos dados. O quarto ressaltará os principais resultados da análise e o quinto trará as considerações finais.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1. Definição de serviço público**

Para a economia clássica, segundo Smith (1776) apud Meirelles (2006), as atividades que configuram serviços são tidas como trabalho pouco rentável ou até mesmo improdutivo, pelo fato de seus resultados serem intangíveis, onde não seriam gerados lucros que possibilitassem a sua manutenção e expansão. Por esse motivo, o governo executa a grande maioria das atividades cujo financiamento ocorre por meio de impostos e taxas recolhidos pelas autoridades públicas (MEIRELLES, 2006, p.121). O Estado é o administrador dos recursos obtidos por meio de arrecadação, os quais necessitam de gerenciamento na sua captação, distribuição e aplicação, que resultam em serviços e bens classificados como públicos (de uso e pertencimento social coletivo).

De acordo com Meirelles (2006), Fisher (1939) e Clark (1940) usaram a denominação de setor terciário para as atividades de expressiva importância dentro daquelas que compõem o produto interno bruto. Por isso, o serviço público possui os mesmos processos do setor classificado como terciário ou de serviços. Desta forma, ainda na economia atual, a denominação 'setor de serviços' ainda pode ter alcance indefinido pelo fato de sua abrangência, no que tange a diversidade de processos e atividades (PENA MINAYO-GOMES, 2010, p.373). São inúmeras as atividades e processos que se enquadram na definição de serviços, podendo ainda surgir outras tantas que não apresentam, de certo modo, uma característica padrão.

Na prestação de serviços também pode se notar a relação entre compra e venda, que no caso do serviço em si, não se utiliza de objetos ou coisas na troca, mas sim de uma atividade social, deixando evidente que o trabalho produtivo não depende de se tratar de um bem tangível ou intangível (MEIRELLES, 2006, p.122). Existe a necessidade de uma série de atividades que não envolvem produtos físicos, mas sim o gerenciamento de informações que combinadas ou aliadas a outras, que juntas serão convertidas em utilidade para os indivíduos ou determinados grupos da sociedade.

O Estado brasileiro age diretamente na regulação econômica e social, por

meio de três linhas: a) o Estado como sujeito de atividade econômica; b) como Estado regulador e fiscalizador das atividades econômicas; c) o Estado como propulsor de atividades econômicas que motivam outras atividades de alguma relevância para o desenvolvimento social e econômico do país (CAVALCANTI, 1997, p.63). A ação direta do Estado como provedor econômico e social no Brasil faz com que a demanda por mão de obra através de concursos públicos aconteça, e dado uma série de benefícios individuais que um cargo público proporciona, a busca pela carreira é uma opção dentro do mercado de trabalho.

O nome "serviço público" por sua vez, possui um conceito jurídico que a define como sendo o ordenamento jurídico de um dado país, ou seja, o Estado que estabelece as suas próprias regras jurídicas (AMARAL, 2002). No Brasil a Constituição Federal determina que o poder público execute determinados serviços a fim de garantir os direitos básicos sociais nela estabelecidos.

O servidor público é o agente administrativo incumbido de executar processos e exercer atividade pública mantendo vínculo e remuneração oriunda de erário público (DI PIETRO, 2000). É necessária a realização de concurso público para selecionar os agentes responsáveis por gerir e executar processos e atividades da administração pública, atendendo a requisitos específicos, de acordo com as necessidades do Estado.

As diversas mudanças pelas quais a economia brasileira atravessou nas últimas décadas vão além das consequências que as variáveis que compõem o mercado de trabalho possam ter sofrido, e atingem também sua dinâmica, afetando as estruturas ocupacional, setorial e regional (CHAHAD, 2003). Diferente do mercado de trabalho tradicional que não oferece uma grande estabilidade, o serviço público oferece maiores garantias aos trabalhadores, fazendo com que a carreira pública seja fortemente atrativa.

## **2.2. Definição de discriminação**

A discriminação é separada em dois conjuntos conforme a Literatura clássica, sendo o primeiro aquele em que pode haver um ganho de utilidade para os indivíduos que preferem discriminar (BECKER, 1971). A partir do trabalho de Arrow (1973) a discriminação foi relacionada com a assimetria de informações acerca da capacidade individual de produção, fazendo com que a raça / cor sirva como o

parâmetro que se sobrepõe as características não observadas, ocorre quando o indivíduo é avaliado em decorrência de fatores que diferem das suas qualidades técnicas ou capacidade produtiva (ALTONJI e BLANK, 1999). Em ambos os conceitos verifica-se que independente da capacidade técnica e/ou produtiva que o indivíduo possui, numa seleção tradicional dentro do mercado de trabalho é levado em consideração fatores que afetam diretamente a tomada de decisão dos empregadores, o que não ocorre na seleção para cargos e empregos públicos, uma vez que o processo visa imparcialidade e a isonomia.

### **2.2.1. A Discriminação no Mercado de Trabalho**

Becker (1971) considera a existência de discriminação no mercado de trabalho quando os indivíduos têm preferência por ela, em outras palavras, a discriminação acontece quando o contato com outros indivíduos de características específicas é tido como "desutilidade", tendo em vista a possibilidade de custos monetários para o contratante, além do custo já incorrido com salário. Sendo assim, Becker (1971) toma as diferenças salariais como medida da própria discriminação.

A discriminação no mercado de trabalho acontece quando trabalhadores, com iguais características são diferenciados de acordo com o grupo demográfico ao qual pertencem (EHRENBERG e SMITH, 2000). Embora os trabalhadores possuam a mesma formação, capacidade e qualidade técnica, ao serem inseridos no mercado de trabalho é possível que sejam discriminados e/ou segregados devido a fatores não produtivos como sexo e raça/cor, ou até mesmo pelo fato de pertencerem a uma determinada região do país. Já quando se trata da disputa por um cargo ou emprego público, aqueles que ocupam as camadas menos favorecidas da sociedade ficam em desvantagem justamente pelas condições desiguais de preparação e formação educacional.

A segregação ocupacional, em si, ocorre quando mercado de trabalho direciona indivíduos com mesmas características físicas ou de gênero para ocupações específicas. No Brasil, a existência de desigualdade social acentua ainda mais a problemática da segregação, pois os grupos das camadas mais pobres dificilmente acumulam mais anos de estudos, dadas as condições socioeconômicas a que estão expostos (MATOS; MACHADO, 2006). Como evidência de segregação no mercado de trabalho é possível destacar a existência de ocupações tidas como

femininas, que rendem em média, vencimentos menores às mulheres, se comparado àquelas ocupações caracterizadas como masculinas, o que deixa explícito a desigualdade de rendimentos, neste caso, entre gêneros (OLIVEIRA, 2001). Embora seja resultado de escolhas individuais, a origem da segregação pode ser histórica ou derivar de condições sociais que têm como consequência a discriminação (Dolado, Felgueroso e Jimeno, 2002; Machado, Oliveira e Wajman, 2005).

### **2.3. A teoria do Capital Humano**

A teoria do capital humano aponta para ineficiências no mercado de trabalho geradas pela agregação de valor que os níveis de educação e capacidade produtiva dão a cada indivíduo (FERNANDES, 2002). Teoricamente, os empregadores oferecem melhores remunerações aqueles que possuem conhecimento técnico mais elevado.

John Stuart Mill considerava que trabalhadores menos qualificados ocupariam postos de trabalho que oferecem piores condições e menores salários, enquanto que o oposto aconteceria com aqueles que apresentassem mais anos de estudo, o que por sua vez acarretaria numa produtividade maior, e os trabalhadores seriam premiados com maiores remunerações (FERNANDES, 2002). O retorno obtido com o acúmulo de anos de estudos seria a recompensa ou o reconhecimento pelo tempo que o indivíduo dedicou à sua qualificação.

A educação dá ao indivíduo maiores vantagens no mercado de trabalho quando aqueles que possuem mais anos de estudo são comparados aos que têm um menor nível educacional (EHRENBERG; SMITH, 2000). A educação serve como fator de crescimento econômico de longo prazo para toda nação (PEREIRA, 2006). Quando os níveis de educação da população de um país são mais elevados os retornos em desenvolvimento humano e tecnológico são crescentes.

De acordo com Barros e Mendonça (1993, 1996) as diferenças de remuneração do trabalho podem ser justificadas por produtividade e ou pela segmentação na remuneração de trabalhos com igual produtividade. Apesar da desigualdade no mercado de trabalho brasileiro ser evidente quando comparados os níveis de remuneração, cuja variação é atribuída ao capital humano, nos últimos anos há uma redução nesta desigualdade que está diretamente ligada a acréscimos

no capital humano da força de trabalho (BARROS, FRANCO; MENDONÇA, 2006), ou seja, os níveis de educação dos trabalhadores.

O nível de escolaridade é um importante vetor de mobilidade social, apesar de não ser o único, mas ainda pode ser o determinante para a colocação socioeconômica dos indivíduos (Pastore e Valle Silva, 2000). O acesso ao ensino superior torna-se a principal ferramenta para que sejam modificadas as relações do mercado de trabalho com as mulheres negras. Porém, mesmo com nível mais elevado de qualificação a participação e inserção de mulheres, negras e não negras, em áreas do mercado de trabalho consideradas como masculinas, em que os retornos em remuneração são mais elevados, ainda permanece difícil (LIMA, 2009).

A literatura que aborda o tema mercado de trabalho ainda traz o nível educacional como um dos mais importantes fatores que determinam não apenas a inserção dos indivíduos no mercado de trabalho, mas a manutenção das desigualdades nele existentes (SILVA, 1997; LIMA e ABDAL, 2007). Existem diversos tipos de ocupações para todos os níveis de educação, de modo que as diferenças de escolaridade continuarão existindo.

O capital humano e a educação estão diretamente relacionados com a qualidade e a quantidade de educação, que afetam diretamente o rendimento dos indivíduos, em contra partida, favorecem ampliação do desenvolvimento econômico. Conforme Shultz (1963), o investimento em educação destinado a qualificação da população impacta diretamente na economia como um todo, por meio do aumento na produtividade e dos lucros (FERNANDES, 2001). O trabalhador com maior número de anos de estudo contribui com o desenvolvimento do país, além de agregar valor a sua própria mão de obra e ampliar as possibilidades de carreira podendo inclusive ingressar no serviço público que tende a oferecer benefícios mais atrativos que o setor privado.

Na medida em que as habilidades individuais se potencializam, os indivíduos tornam-se mais competitivos, o que possibilita a busca por maiores retornos em termos de remuneração, o que estabelece a função do mercado como promotor de bem-estar social (FRIEDMAN, 1977; SMITH, 1983). Porém, em uma estrutura social e política de países em desenvolvimento, assim como a do Brasil, o Estado atua diretamente na promoção de bem-estar social (GIAMBIAGI; ALEM, 2000). Para Marshall (1890) a função do Estado, na parte que recai sob sua responsabilidade, é a de acompanhar os resultados obtidos com os investimentos em

educação, que deverão ser revertidos em riqueza para o país. As medidas tomadas pelo Governo Federal na busca pela redução das desigualdades sociais por meio de políticas públicas de ação afirmativa, vão desde a reserva de vagas para pessoas negras e pardas em Universidades públicas Estaduais ou Federais, e em concursos públicos, na tentativa de reforçar e incentivar a mobilidade social que, em tese, pode ser proporcionada por acréscimos de educação.

O nível de instrução daqueles que ofertam mão de obra sempre foi considerado de extrema relevância no momento em que acontece sua inserção no mercado de trabalho, porém, a realidade deste mercado mostra que os trabalhadores não determinam qual vaga de emprego ocuparão, assim como não conseguem obter informações suficientes acerca da atividade para qual oferecem sua força de trabalho, simplesmente são alocadas nos empregos disponíveis no lado da demanda por mão de obra (FERNANDES, 2002). Embora altamente qualificado o trabalhador pode não apresentar domínio sobre as condições oferecidas pelo mercado de trabalho, as quais são influenciadas por inúmeros fatores que fogem das relações simplificadas entre oferta e demanda de mão de obra e/ou trabalho.

Mas, não é apenas o capital humano que interfere ou influencia a inserção e a permanência dos indivíduos no mercado de trabalho, a desigualdade é presente por meio do sexismo e do racismo. Conforme Barros, Franco e Mendonça (2006) a desigualdade gerada pelo mercado decorre por discriminação ou por segmentação, o primeiro quando tratam homens e mulheres, negros e não negros, de modo diferenciado e o segundo quando a distinção ocorre entre aqueles trabalhadores que possuem a mesma capacidade produtiva e podem ser considerados substitutos perfeitos.

### 3. ANTECEDENTES

#### 3.1. As Ações Afirmativas no serviço público de outros países

As ações afirmativas promovem a igualdade, combatem a discriminação e contribuem com mudanças de ordem cultural entre os chamados diferentes (SILVA, 2003). O Brasil segue o exemplo de outras políticas de inclusão adotadas ao redor do mundo. O maior destaque foi dado às ações afirmativas utilizadas nos Estados Unidos e na África do Sul, porém existem outros países que adotaram medidas similares para combater as desigualdades sociais e a discriminação não apenas relacionada ao fator racial, étnico e religioso, mas também questões vinculadas a cultura e a organização social, como no caso da Índia e da Malásia. Conforme apresenta o quadro abaixo:

Quadro 1 - Ações afirmativas no serviço público de outros países

Países em desenvolvimento		
País	Ano	Tipo de medida
Índia	1935	Inclusão dos <i>Dalits</i> no serviço público e demais acessos a oportunidades - sociedade organizada em regime de castas -.
Malásia	1943	Inclusão de minorias - <i>bumiputras</i> e deficientes -.
Nigéria	1979	Inclusão de grupos étnicos linguísticos e religiosos no serviço público
África do Sul	1993	Combate às desigualdades racial, de gênero e a inclusão de deficientes.
Países desenvolvidos		
Austrália	1967	Inclusão de indígenas
Canadá	1984	Inclusão de indígenas e deficientes, aumento da igualdade entre gêneros
Inglaterra	1976	Termo de relações raciais para reduzir as desigualdades étnicas.
União Europeia	1980	Promoção de igualdade ligadas a fatores étnicos, raciais, religiosos, idade, orientação sexual, gênero e deficientes.

Fonte: Elaboração própria.

A Índia é o país precursor na adoção de medidas de ação afirmativa, iniciou no ano de 1935, em caráter provisório quando ainda era uma colônia

britânica. Com a sua estrutura social formada pela organização em castas, baseada na religião hindu, a mais popular do país, os beneficiários das medidas afirmativas são os grupos historicamente discriminados que ao longo do tempo não obtiveram igual tratamento e oportunidades, entre eles o popularmente conhecido grupo dos “*Dalits*”.

Junto com a Índia, alguns dos países que também estão em desenvolvimento e se utilizam de tais políticas - África do Sul, Nigéria e Malásia - demonstram uma série de práticas que podem servir como exemplo àqueles que adotaram as medidas recentemente, como é o caso do Brasil.

A experiência da política de reserva vagas no serviço público da Malásia iniciou no ano de 1943, antes mesmo da independência do país que foi colônia britânica até 1957. Entre os anos de 1943 e 1952 apenas cidadãos *malaios* poderiam ingressar no serviço público federal. Os benefícios contemplam portadores de deficiências, devidamente cadastrados em órgão governamental de controle, pois o registro os torna elegíveis para ocupação das vagas. O grupo social amparado pela ação afirmativa é o chamado *bumiputras* (filhos do solo), que compreende a uma das camadas sociais menos favorecidas do país.

Na Nigéria a ação afirmativa recai sobre grupos étnico linguísticos e religiosos distribuídos pelas regiões geográficas do país. Conforme previsto em sua Constituição Federal de 1979 e 1999, na tentativa de aumentar a equidade relacionada à participação de todos os estados constituintes no serviço público federal nigeriano, porém não prevê medidas para redução de desigualdades entre gênero, para deficientes físicos ou para pessoas idosas.

Na África do Sul as ações afirmativas são destinadas à redução das desigualdades existentes entre raças, gêneros e para inclusão de pessoas com deficiência. Nação que ficou mundialmente conhecida pelo Regime do “Apartheid”, o qual foi responsável por uma das maiores segregações raciais já vistas, embora a sua população fosse de maioria negra, a partir de 1993 passou a instituir ações de combate às desigualdades sociais.

Observa-se entre estes países que os critérios raça e etnia são o ponto de interseção entre as ações afirmativas adotadas para o serviço público, embora cada um deles apresente uma estrutura social e cultural específica, há em comum o interesse em reduzir as desigualdades socioeconômicas. Em segundo lugar, a política de inclusão de deficientes que ocorre em três dos quatro países citados

acima, com uma proporção de reserva menor, porém com o objetivo de oferecer mais oportunidades para a parcela da população a que se destina.

Outros países apresentam alguns tipos de políticas com o mesmo enfoque, como por exemplo, a Austrália que adotou ações afirmativas a partir do ano de 1967, visando maior inclusão de indígenas no mercado de trabalho convencional e no serviço público, evoluindo para políticas de incentivo a qualificação do mesmo grupo.

Em 1976 a Europa passou a adotar medidas de mesmo enfoque, que receberam o nome de Discriminação Positiva ou Ação Positiva (RIBEIRO, 2011). Os britânicos em seu Ato de 1976 estabeleceram nos artigos 37 e 38 o termo de relações raciais que prevê a reserva de vagas para grupos de diferentes origens étnicas. Na União Europeia, grande número de países membros prevê algum tipo de medida compulsória relacionada ao combate de discriminação e inclusão de grupos minoritários (WADDINGTON, 1996). As motivações para adesão destes sistemas variam entre fatores étnicos, raciais, religiosos, idade, orientação sexual e deficiência.

Podem ser citados outros países como, por exemplo, o Canadá que aplica medidas que abrangem mulheres, portadores de deficiências, povos indígenas, dentre outras minorias existentes no país.

Embora cada país tenha sua particularidade cultural, e a terminologia utilizada para dar nome às medidas variem entre ação positiva, discriminação reversa, ação afirmativa e ações corretivas, o objetivo de todas elas é o de atingir a igualdade efetiva e combater a discriminação (ARCHIBONG, et al. 2006).

### **3.2 Medidas contra a discriminação adotadas no Brasil até Política de Ação Afirmativa de Cotas no serviço público federal**

No que diz respeito a instituição de mecanismos jurídicos que deliberam acerca da discriminação, a primeira lei a trata sobre a questão da discriminação foi a Lei Afonso Arinos de 1951, prevendo medidas punitivas nos casos de recusa de atendimento, em ambiente comercial ou de ensino, a pessoas por motivo de diferença de raça ou cor. A Constituição Federal de 1988 foi o principal elemento motivador para adoção uma série de mudanças nas relações sociais do país, mais especificamente com a criminalização de atitudes como o preconceito racial (GUIMARÃES, 2006), seguida da Lei 7.716, de 05 de janeiro de 1989 que institui o

crime de racismo A Constituição Federal prevê, em seu art. 5º, o Princípio da Igualdade, e ainda traz em seu art. 3º inc. III e IV a que uma forma de aplicação deste princípio é a garantia dos Direitos Sociais, principal embasamento para questões relacionadas a desigualdades sociais, não apenas raciais ou étnicas, mas também de gênero.

As questões ligadas a desigualdade passaram a ter maior evidência pública e governamental no final dos anos 90, foram amplamente documentas em estudos de mobilidade social de Hasenbalg (1979) e Silva (1978), e especialmente após análises feitas pelo Instituto de Pesquisa Econômica aplicada (Ipea) acerca da temática (PAIVA; ALMEIDA 2010). Antes mesmo dos movimentos sociais que reivindicavam maior inclusão de pessoas socialmente excluídas ou discriminadas, estes estudos já apontavam para as características mais específicas da parcela da sociedade em situação de vulnerabilidade social e econômica.

O quadro abaixo apresenta uma síntese das políticas nacionais adotadas:

Quadro 2 - Medidas contra a discriminação adotadas no Brasil até a Lei 12.99/2014.

<b>Lei</b>	<b>Ano</b>	<b>Descrição da medida</b>
1.390	1951	Lei Afonso Arinos, considera crime penal a recusa de atendimento a clientes motivada por preconceito de raça
Convenção 111	1958	Tratado da Organização Internacional do Trabalho - OIT - com o compromisso de criar políticas voltadas ao fim da discriminação no mercado de trabalho.
Constituição Federal	1988	Art. 5º trata do Princípio de Igualda, e no art. 3º inc. III e IV prevê a garantia de direitos sociais
7.716	1989	Institui o crime de racismo
8.112	1990	Cria cotas para deficientes, reserva 20% das vagas em concursos públicos.
9.100	1995	Estabeleceu um percentual mínimo para candidatura de mulheres ao Legislativo brasileiro a partir das eleições de 1996
12.288	2010	Institui o Estatuto de Igualdade Racial
12.711	2012	Regulamenta o sistema de cotas nas Universidades e Institutos de Educação Federais
12.990	2014	Cria cotas raciais para concursos públicos federais, cujas vagas são de responsabilidade da União

Fonte: Elaboração própria.

A lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que determina a reserva de 20% de vagas em concursos públicos para os deficientes físicos com o objetivo de fomentar a oportunidade de trabalho para este grupo, abriu espaço para a discussão política e pública acerca da necessidade de criação de Leis que garantem a inclusão de outros grupos sociais igualmente discriminados e com limitação de acesso e oportunidades dentro determinados espaços da sociedade, principalmente no que diz respeito a educação e trabalho (GOMES; Ed. 2001). Posteriormente, foi instituída a Lei 9.100, de 29 de setembro de 1995, para tratar da discriminação de gênero existente no Legislativo brasileiro, determinando um percentual mínimo de mulheres candidatas as eleições de 1996. Com a promulgação destas Leis o Brasil deu início a criação de medidas para efetivo combate às desigualdades no mercado de trabalho, conforme compromisso assumido junto à Organização Internacional do Trabalho (OIT) no ano de 1958 por meio da participação na Convenção nº111, que dispõe sobre a discriminação em emprego e profissão e sugere aos países membros a criação de políticas nacionais voltadas à erradicação da discriminação nessa matéria.

Quanto ao combate à discriminação racial, a medida com grande impacto veio por meio da Lei 12.288 de 20 de julho de 2010, que tornou norma jurídica o Estatuto da Igualdade Racial, que identifica:

Art. 39. O poder público promoverá ações que assegurem a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho para a população negra, inclusive mediante a implementação de medidas visando à promoção da igualdade nas contratações do setor público e o incentivo à adoção de medidas similares nas empresas e organizações privadas.  
(...)

§ 2º As ações visando a promover a igualdade de oportunidades na esfera da administração pública far-se-ão por meio de normas estabelecidas ou a serem estabelecidas em legislação específica e em seus regulamentos

Além da legislação citada acima que prevê a inclusão das pessoas com deficiência, o Governo Federal Dentro desta série de medidas as Leis 12.711, de 29 de agosto de 2012, que regulamenta o sistema de cotas nas Universidades e Institutos Federais e a Lei 12.990, de 06 de junho de 2014, que reserva cotas ao referido grupo no funcionalismo público federal, recebem destaque por proporcionarem um maior impacto nas relações sociais e econômicas do país acerca das questões que envolvem a intervenção do Estado na sociedade por meio de Políticas de ação afirmativa, com aplicação prática do Princípio de Igualdade de oportunidades e a garantia de Direito a Educação, como dever do Estado brasileiro,

previstos na Constituição Federal de 1988.

A ação afirmativa é a política pública, do governo ou da iniciativa privada, que visa reduzir as desigualdades raciais e sociais, verificadas ao longo do tempo. As políticas públicas são a percepção das necessidades sociais e locais (MULLER, SUREL, 2002), preservam a particularidade social para qual se direciona a ação pública. Pode ser dito ainda, que a ação afirmativa funciona como um instrumento que busca garantir a equidade e a igualdade de oportunidades para determinados grupos sociais, socioeconômica e/ou culturalmente excluídos no passado ou no presente (FERES JUNIOR; ZONINSEIN, 2006). No contexto prático, o Estado utiliza tais medidas para efetivar a busca de justiça social reivindicada por grupos organizados da sociedade.

No Brasil, as ações afirmativas têm, na sua grande maioria, um o foco nas questões que envolvem educação, trabalho e política (Ligocki e Libardoni, 1995; Estudos Feministas, 1996). Desta forma, os textos da Legislação em vigor que normatiza e efetiva tais políticas no âmbito da reserva vagas no ensino superior, institutos federais de educação e no mercado de trabalho baseado em critérios étnicos raciais e socioeconômicos, e que vêm sendo instituídas desde os anos 2000, não mencionam perspectivas de gênero (GONCALVES e SILVA; SILVERIO; Ed. 2003). As ações afirmativas caracterizam-se como um mecanismo que reserva um espaço quantitativo em instituições de ensino, e mercado de trabalho àqueles grupos sociais denominados minoria, afim de que lhes seja assegurado, o direito de igualdade de acesso e oportunidades, sejam estes grupos étnicos raciais, deficientes físicos, de baixo rendimento per capita ou imigrantes (ROCHA, 2001). Os grupos organizados da sociedade civil buscam por igualdade de direitos e tratamento, no contexto social como um todo, uma vez que principalmente no mercado de trabalho, as condições oferecidas para homens e mulheres ou para pessoas negras e não negras são consideradas distintas, no que se refere a ocupações e aos rendimentos.

Fatores como falta de incentivo ou motivação familiar, e no meio social destas pessoas ou grupos, a má qualidade do ensino público, o despreparo e as formas de seleção para ingresso nas universidades são tidos como fatores relevantes para a exclusão de negros do ensino superior (GUIMARÃES, 2006). No contexto geral, os problemas enfrentados não apenas no acesso ao ensino superior, mas na qualidade dos outros níveis de educação oferecidos pelo Estado, têm reflexo

direto na vida profissional e na busca de melhores oportunidades dos grupos menos favorecidos sócio economicamente.

Todos os fatores citados foram importantes para que fossem estabelecidas medidas de combate às desigualdades existentes no Brasil. No ano de 2001 o Poder Executivo efetivou o Programa de Ações Afirmativas que passou a destinar para pessoas negras 20% das vagas em concursos públicos para o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e no Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Já o Ministério da Justiça reservou para as funções de assessoramento, e aquelas ocupadas por serviços terceirizados, 20% das vagas para negros, 20% para mulheres e 5% para pessoas com deficiência (SANTOS, 2007).

O Ministério das Relações Exteriores, em 2002, reservou vinte bolsas de estudo de vocação para diplomacia, destinadas a estudantes negros. Por sua vez, o Ministério da Cultura reservou 20% das vagas para os cargos de direção e assessoramento superior (DAS), nas contratações de fornecedores, prestadores de serviços, técnicos e consultores (MOEHLECKE, 2002). Com o início do processo de atuação do governo nas ações ligadas ao combate do racismo e da discriminação, nas mais diversas áreas, em 2003 é criada a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). Por meio da intervenção e atuação desta secretaria outras medidas ligadas a saúde da população negra foram estabelecidas visando combater o racismo e a discriminação instalados nas instituições e serviços do Sistema Único de Saúde - SUS -.

No período compreendido entre 1996 e 2006 houve um salto de 1,5 milhões para 4,03 milhões de estudantes não negros matriculados no ensino superior, enquanto para o mesmo período o número de alunos negros matriculados era de 341,2 mil chegando a 1,76 milhões em 2006 (PAIXÃO & CARVANO, 2008). A autonomia dos conselhos Universitários permitiu que, a partir do ano 2000, as medidas para combater a desigualdade no ensino superior fossem aplicadas em caráter isolado pelas próprias Universidades, sendo elas Estaduais ou Federais.

A reparação ou justiça social só poderá derivar de políticas voltadas à equidade, de modo objetivamente localizado e pontual, embora o resultado não demonstre uma equidade absoluta, o avanço social gradativo tende a acontecer da maneira mais justa possível, de acordo com as normas de uma democracia moderna (RAWLS, 2000). A aprovação do Estatuto de Igualdade Racial, citado acima, trouxe

uma série de princípios que motivaram medidas importantes destinadas à população brasileira autodeclarada negra ou parda.

#### 4. ESTRATÉGIA EMPÍRICA

A base de dados deste trabalho foi extraída da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios – PNAD contínua –, realizada trimestralmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – desde o ano de 1967, a pesquisa traça o perfil socioeconômico da população brasileira. Foram utilizados os dados sobre o serviço público brasileiro (federal, estadual e municipal), idade, sexo, raça, educação e região do estado a que pertencem os indivíduos da amostra analisada.

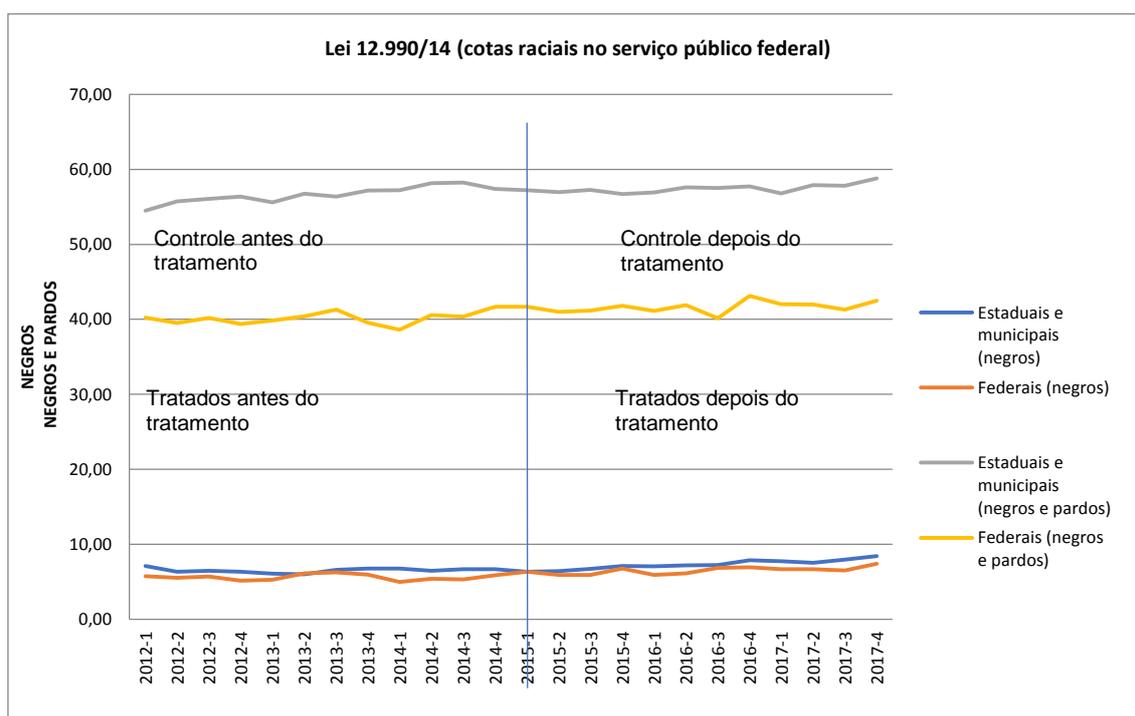
Contendo um total de vinte trimestres, o período de abrangência dos dados deste estudo tem início a partir do primeiro trimestre do ano de 2012 até o último trimestre de 2017, ou seja, os dados foram trabalhados em corte transversal empilhados, totalizando aproximadamente 525 mil observações. A amostra da análise é composta por indivíduos que possuíam algum tipo de vínculo empregatício com a administração pública (celetista ou estatutário) com idades entre 18 e 75 anos de vinte e sete Unidades da Federação. Foram excluídos os funcionários públicos estaduais dos estados da Bahia, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul porque estes também possuem uma lei com cotas para ingresso no serviço público. A distinção de raças é feita seguindo os critérios de raça da PNAD contínua, ou seja, auto declaração.

Este trabalho considera que a Política Afirmativa de Cotas no serviço público Federal, a Lei 12.990/2014, é um experimento natural. Experimentos naturais é o nome dado aos eventos que provocam alterações no ambiente em que operam os agentes econômicos, como no caso de uma política pública (WOOLDRIDGE,2011). A análise de um experimento natural requer a utilização de dois grupos, escolhidos aleatoriamente para evitar viés nas estimativas, o de controle que nada mais é do que aquele que não sofre os efeitos causados pelo fator exógeno, e o de tratamento que sofre os efeitos do evento. Porém, é necessário que ambos apresentem características semelhantes e possuam dados disponíveis em período anterior e posterior ao evento. Por fim, a amostra é dividida em quatro grupos, sendo um de controle e um de tratamento, anteriores a mudança e, igualmente descritos, com dados após a mudança.

A fim de verificar o impacto da Lei 12.990/2014, a variável dependente é ser funcionário público federal. De forma que os tratados são os negros e pardos no

serviço público federal após a promulgação da referida Lei. Por sua vez, as informações destes mesmos grupos, nas esferas estadual e municipal são o contrafactual, uma vez que a medida não atinge tais esferas. Os quatro grupos deste estudo podem ser vistos na Figura 1.

Figura 1 - Proporção (%) de negros e negros e pardos nos serviços público federal, estadual e municipal no Brasil (2012-2017)



Fonte: Elaboração própria a partir de várias PNADs

A ideia é verificar se a Lei foi capaz de alterar a proporção de negros e pardos no serviço público federal com relação às demais esferas do serviço público brasileiro. Conforme pode ser visto na figura 1, aparentemente não há tendência nos diferentes grupos, o que permite utilizar os funcionários públicos estaduais e municipais como grupo de controle. Como a seleção de quem receberá o tratamento não é totalmente aleatória, uma vez que, o resultado de ser um funcionário público pode ou não ser precedido por um concurso com exigências eletivas que restringem a participação de candidatos, se utilizam vários controles para características que podem controlar as diferenças na probabilidade de participação (ser funcionário público).

Os modelos são estimados com controles para diferenças de idade, ter

estudado em escola pública (escolaridade), sexo e se o indivíduo mora ou não em uma capital. Este último é um controle importante, considerando que o maior número de vagas de trabalho no setor público é disponibilizado em capitais e regiões metropolitanas, o que requer dos candidatos a disposição de migrar de seu município de residência a fim de ocupar uma vaga de trabalho no serviço público em outro lugar.

Para o controle idade as observações foram limitadas a idades entre 18 e 75 anos, tendo em vista o limite mínimo de idade para nomeação em caso de aprovação em concurso público, e o limite máximo de idade admitido para o exercício da função, previstos pelas Leis 8.112/1990 e 11.440/2006, respectivamente.

A escolaridade entra no modelo como um controle para a participação, tendo em vista que, na administração pública federal o ingresso via concurso público impõe restrições a participação no processo de seleção e tais restrições costumam ser maiores na administração pública federal pela natureza dos cargos. De forma que a acúmulo de anos de estudo pode ser um determinante de extrema relevância para o ingresso no serviço público federal.

O sexo traz resultados que ajudam a traçar um perfil, de certa forma superficial quanto ao gênero predominante no serviço público brasileiro, uma vez que os dados utilizados dividem esta variável em dois grupos: homens e mulheres.

Considerar capital como controle ocorre pelo fato de existir uma forte concentração de vagas de trabalho da administração pública centralizadas em capitais de Estados suas regiões metropolitanas, em virtude de diversos fatores como, por exemplo, de ordem logística relacionadas à existência de aeroportos e demais órgãos governamentais que demandam uma forte interação entre si.

Como neste estudo é utilizado um modelo de escolha binária, ou seja, em que é possível chegar a dois resultados para a variável dependente, prevalecendo um ou outro, considerando as características descritas desta análise (OLIVEIRA, 1998). Por conseguinte, esta avaliação apresenta os resultados para a probabilidade de ser trabalhador da administração pública federal, ou não, a partir da aplicação de uma política de cotas raciais em concursos públicos.

Por meio de uma regressão linear de probabilidade o método de diferença em diferença pode ser apresentado com o acréscimo de variáveis “*dummies*”, as quais, nesta análise, levam em consideração atributos individuais, acerca da idade,

escolaridade, sexo e o fator que leva em consideração a origem geográfica dos indivíduos, isto é, se sua residência é, ou não, em Capital de Estado.

Estabelecido o tipo de informação que o estudo avalia, o modelo de regressão linear de probabilidade é apresentado na seguinte equação:

$$Y_i = \alpha + \beta T_i + \gamma t_i + \delta(T_i * t_i) + \beta_i x_i + u_i \quad (1)$$

Onde  $Y$  representa a variável estudada, ser funcionário da administração pública (proporção),  $\alpha$  é o termo constante, ou seja, o valor esperado da variável estudada na análise do grupo de controle pré evento experimental,  $\beta$  representa o impacto no grupo de tratamento da variável estudada (diferença permanente entre controle e tratamento),  $\gamma$  representa a tendência no tempo comum entre os grupos de controle e tratamento,  $\delta$  é o impacto no grupo de tratamento, comparado ao grupo de controle (efeito real do tratamento) e, por fim,  $u_i$  é erro aleatório não observado

Para valores médios esperados da variável dependente, para cada grupo nos períodos pré e pós tratamento tem-se que  $E[YT_0] = \alpha + \beta$ ,  $E[YT_1] = \alpha + \beta + \gamma + \delta$  e  $E[YC_0] = \alpha$ ,  $E[YC_1] = \alpha + \beta + \gamma$ , de forma que os efeitos do tratamento são obtidos pela subtração de  $E[YT_1]$  e  $E[YC_1]$ . Sob a ótica teórica, o modelo linear de probabilidade apresenta alguns pontos não satisfatórios. Sendo  $E(Y)$  uma medida de probabilidade, sua restrição é a de ser  $0 \leq E(Y) \leq 1$ , o que o torna incompatível com as variações unitárias de uma variável explicativa, pois sendo uma função linear, alguns de seus valores estarão fora deste intervalo.

O modelo linear de probabilidade apresenta algumas dificuldades relacionadas às técnicas clássicas de estimação do modelo clássico de regressão linear, sendo as principais: a estimação dos coeficientes por através do método dos mínimos quadrados ordinários – MQO – não obedece a restrição  $0 \leq E(Y) \leq 1$ , podendo resultar para  $Y$  valores negativos ou superiores a 1; sendo a variável dependente uma variável discreta, a hipótese de normalidade não é aceita, mesma situação válida para o erro, invalidando as técnicas de inferência estatística destinadas às amostras de dimensão finita; a hipótese de homocedasticidade relativa ao erro não se sustenta, pois,  $E(u_i) = 0$ , será  $\text{Var}(u_i) = E(u_i^2)$ , sendo que  $u_i^2$  assumirá valores distintos, um com probabilidade  $\pi_i$ , e outro com probabilidade

$1 - \pi_i$ , implicando em heterocedasticidade, onde:

$$\text{Var}(u_i) = E(u_i^2) = \pi_i (1 - \pi_i) \quad (2)$$

No entanto, este estudo não visa realizar previsões e o problema de heterocedasticidade é resolvido estimando os erros padrões agrupados por estados, o que garante a robustez das estimações e a validade dos testes de hipótese que serão realizados.

## 5. RESULTADOS

A fim de evidenciar o impacto da Lei 12.990/2014, a chamada lei de cotas no serviço público federal brasileiro, o modelo estimado utiliza uma base de dados composta por 524.967 observações, que corresponde a amostra de trabalhadores com vínculo empregatício no setor público municipal, estadual e federal entre os anos de 2012 e 2017, excluindo os funcionários públicos estaduais dos estados que possuem leis semelhantes conforme já foi explicitado no capítulo anterior.

São estimados quatro modelos. Os dois primeiros se referem a data exata do início da lei, o terceiro trimestre de 2014. Os dois últimos se referem a seis meses após a entrada em vigor da referida Lei. Isto porque as mudanças propostas pela Lei precisam de um tempo para serem postas em prática considerando o processo de contratação pelo serviço público federal (através de concursos públicos) e o fato de 2014 ter sido um ano eleitoral, algo que impõe restrições para a contratação de aprovados em concursos realizados pela administração pública.

Antes de analisar os resultados cabe salientar que todos os modelos satisfazem as condições de tendências paralelas conforme pode ser observado na tabela A.1. do apêndice.

Tabela 1 - Participação de negros e pardos no Serviço Público Federal a partir da aprovação da Lei 12.990/14

	Negros		Negros e Pardos	
	Coef.	Erro padrão	Coef.	Erro padrão
Lei 12.990/14	0,0007	0,0062	0,0026	0,0024
após 2014/2	-0,0091***	0,0028	-0,0099***	0,0027
Negro	-0,0184**	0,0075	-0,0344***	0,0064
Constante	-0,0491***	0,0174	-0,0803***	0,0206
Homem	0,1013***	0,0096	0,1013***	0,0096
Idade	0,0011***	0,0002	0,0011***	0,0002
Capital	0,1338***	0,0164	0,1326***	0,0163
Pré-escola	0,0124	0,0228	0,0093	0,0227
Classe de alfabetização	-0,0023	0,0079	-0,0018	0,0076
Antigo primário	-0,0183	0,0145	-0,0189	0,0144
Antigo ginásio	0,0064	0,0151	0,0043	0,0152
Ensino fundamental	0,0009	0,0122	-0,0001	0,0121
Supletivo do 1º grau	0,0167	0,0127	0,0153	0,0127
Antigo científico	0,1046***	0,0125	0,1007***	0,0126
Ensino médio	0,0561***	0,0101	0,0535***	0,0100
Supletivo do 2º grau	0,0424***	0,0120	0,0408***	0,0119
Superior – graduação	0,1086***	0,0126	0,1026***	0,0121
Especialização	0,1127***	0,0155	0,1063***	0,0145
Mestrado	0,2830***	0,0176	0,2741***	0,0170
Doutorado	0,5884***	0,0480	0,5781***	0,0487
Controles para estados	sim		sim	
R <sup>2</sup>	0.1830		0.1847	
N	524.967		524.967	

Notas: Entradas são coeficientes do modelo linear de probabilidade estimado por mínimos quadrados ordinários. Erros padrões agrupados por estados. \*\*\*significativo a 1% \*\*significativo a 5% \*significativo a 10%. Foram utilizados controles para efeitos fixos no tempo.

Os resultados apresentados nas Tabelas 1 e 2 indicam que a participação de negros e negros e pardos é menor na administração pública federal quando comparada a administração das outras esferas e que houve uma redução no número de funcionários públicos federais após a implementação da Lei, quando comparado ao número de funcionários públicos estaduais e municipais. Além disso, a proporção de homens é significativamente maior no serviço público federal, assim como a proporção de trabalhadores que residem em capitais. Vale lembrar que a maior parte das atividades executadas pelo serviço público federal estão em capitais. A probabilidade de trabalhar no serviço público federal cresce com a idade

do trabalhador. Isto pode ser um reflexo das restrições impostas por vários concursos públicos.

Tabela 2 - Participação de negros e pardos no Serviço Público Federal seis meses a partir da aprovação da Lei 12.990/14

	Negros		Negros e Pardos	
	Coef.	Erro padrão	Coef.	Erro padrão
Lei 12.990/14	0,0043	0,0056	0,0027	0,0019
após 2015/1	-0,0097***	0,0028	-0,0104***	0,0026
Negro	-0,0200**	0,0077	-0,0342***	0,0066
Constante	-0,0499***	0,0174	-0,0812***	0,0206
Homem	0,1013***	0,0096	0,1013***	0,0096
Idade	0,0011***	0,0002	0,0011***	0,0002
Capital	0,1338***	0,0164	0,1326***	0,0163
Pré-escola	0,0136	0,0228	0,0105	0,0226
Classe de alfabetização	-0,0020	0,0079	-0,0016	0,0076
Antigo primário	-0,0181	0,0144	-0,0187	0,0144
Antigo ginásio	0,0066	0,0150	0,0045	0,0152
Ensino fundamental	0,0011	0,0122	0,0001	0,0121
Supletivo do 1º grau	0,0167	0,0127	0,0152	0,0127
Antigo científico	0,1051***	0,0125	0,1011***	0,0127
Ensino médio	0,0563***	0,0101	0,0537***	0,0100
Supletivo do 2º grau	0,0426***	0,0120	0,0409***	0,0119
Superior – graduação	0,1088***	0,0126	0,1027***	0,0121
Especialização	0,1140***	0,0156	0,1076***	0,0146
Mestrado	0,2833***	0,0177	0,2743***	0,0170
Doutorado	0,5888***	0,0480	0,5785***	0,0486
Controles para estados	sim		sim	
R <sup>2</sup>	0.1830		0.1847	
N	524.967		524.967	

Notas: Entradas são coeficientes do modelo linear de probabilidade estimado por mínimos quadrados ordinários. Erros padrões agrupados por estados. \*\*\*significativo a 1% \*\*significativo a 5% \*significativo a 10%. Foram utilizados controles para efeitos fixos no tempo.

Um outro controle importante incluído nas estimações é o nível de escolaridade. Os resultados para estes coeficientes em todos os modelos estimados mostram que as chances de pertencer aos quadros da administração pública federal crescem com o nível e escolaridade, no entanto, esta característica só é significativa a partir do atual ensino médio (antigo científico e 2º grau), pois, se trata da escolaridade mínima para ingresso na administração pública federal via concurso público.

Por fim, o resultado mais importante deste trabalho indica que, embora os

coeficientes estimados sejam positivos, estes são muito pequenos e não significativos estatisticamente. O que permite concluir que a Lei não provocou alterações relevantes quanto à proporção de negros e negros e pardos (tratados) no serviço público federal quando a proporção destes grupos no serviço público estadual e municipal (controle). Ademais é possível observar que os coeficientes crescem pouco quando se permite uma espécie de período de carência após a entrada em vigor da Lei.

A busca pelo fim da diferença entre as características observadas na população brasileira, no que se refere à raça, e a realidade do perfil racial dos trabalhadores da administração pública federal brasileira, se utiliza da política de cotas para aumentar a equidade entre negros e não negros no serviço público (Estanislau, Gomor, Naime; et al. 2015). Porém, os resultados deste estudo revelam que uma medida compulsória de reserva de vagas por critério racial, por si só, não é capaz de atingir o objetivo para o qual foi instituída. Fatores como o baixo índice de negros com escolaridades acima do atual ensino médio tornam, de certo modo, uma barreira para que haja maior procura destes trabalhadores por vagas oferecidas pela administração pública federal em seus concursos.

Embora as ações afirmativas tenham tido um grande e importante impacto social a partir do Estatuto de Igualdade Racial, a Lei 12.288/2010, fatores como a baixa qualidade das escolas públicas no Brasil, fazem com que haja pouco estímulo aos grupos socioeconomicamente desfavorecidos, formados em sua maioria por negros e pardos, a terem mais anos dedicados à uma maior qualificação.

A alta concentração de vagas do serviço público federal em capitais de Estado e regiões metropolitanas, também pode ser outro fator que dificulta o acesso, considerando os altos custos de deslocamento, ou até mesmo a dificuldade que implicaria na migração de outras regiões.

Pode haver inúmeras explicações possíveis para os resultados obtidos nesta análise, porém, fica evidente a complexidade da aplicabilidade da Lei de cotas em concursos públicos, uma vez que este fato está diretamente ligado a melhoria em outras áreas, como por exemplo, a melhora na qualidade do ensino e até mesmo ao perfil da população de cada Estado brasileiro, que pode não ser condizente com a divisão racial que a lei propõe.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho trouxe uma análise empírica da Política pública de estabelece cotas raciais em concursos públicos com vagas de trabalho destinadas à administração pública federal, com o objetivo de mensurar o impacto da medida frente ao combate da desigualdade racial existente dentro da referida esfera governamental através dos modelos de diferenças em diferenças e de regressão linear de probabilidade.

Como destaque, os resultados não significativos acerca do impacto da Lei 12.990/2014 na proporção de negros no serviço público federal acenam para a necessidade estudos mais aprofundados sobre a temática. A ciência econômica, por meio do instrumental econométrico, é capaz de fornecer informações que colaborem com o aperfeiçoamento ou com a criação de políticas sociais que apresentem efeitos reais. Porém, para que isto se torne menos restrito, é preciso que haja a de formação de bancos de dados contendo informações específicas do público atingido por políticas semelhantes, tendo em vista que avaliações empíricas demonstram se há eficiência e eficácia desta e de todas as medidas que visam qualquer tipo de inclusão social.

Em contrapartida, a análise contribui para evidenciar que políticas de inclusão não são a solução para os problemas que o país possui acerca das desigualdades existentes em sua sociedade. As mazelas sociais brasileiras têm raiz cultural, onde a discriminação racial e os limites de acesso à educação de qualidade, impostos aos menos favorecidos economicamente, servem como os principais pilares de sustentação e da manutenção do desequilíbrio socioeconômico que mantém o desenvolvimento e o crescimento do Brasil como reféns.

As informações contidas nas bases de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – são de extrema importância para que as políticas públicas inclusivas sejam formuladas com maior probabilidade de efeito real, uma vez que tal base permite a avaliação prévia do comportamento dos grupos sociais a serem atingidos, e também podem servir como um filtro que permita ao Estado um maior controle, que pode se dar através de metas ou cronogramas de observação pré-estabelecidos.

Por outro lado, pesquisas que têm o objetivo de avaliar empiricamente os

efeitos da política de cotas no ensino superior brasileiro ainda não podem ser realizadas, pelo fato de não existir uma base de dados vinculada ao Ministério da Educação e Cultura – MEC- , contendo informações relevantes sobre os grupos beneficiados pela medida, o que torna extremamente difícil entender se as cotas nas Universidades Federais, assim como os demais programas ligados ao ensino superior que são subsidiados pelo Governo Federal, trazem benefícios ou não para sociedade em geral.

Como sugestão para pesquisas futuras podem ser destacados fatores ligados ao tipo de vagas de trabalho ocupadas por aqueles que são beneficiados pela política de cotas nas administrações públicas, e a respeito de cargos que exigem altos níveis de escolaridade e qualificações específicas, como a fluência em outros idiomas e etc. Podem ser avaliadas algumas carreiras dentro do executivo nacional, como cargos que abrangem qualificações mais populares, como por exemplo de Administradores, até funções que exigem uma infinidade de requisitos, como por exemplo a carreira de Diplomata.

Apesar da restrição temporal que impossibilitou um maior aprofundamento na questão tratada neste trabalho, esta pesquisa buscou contribuir para que, futuramente, as políticas de cunho social, sejam de combate à discriminação ou não, tenham um debate mais amplo e acompanhamento científico periódico, por parte da esfera de governo que a institui, e que também considerem a diversidade e a infinidade de características da população brasileira.

## REFERÊNCIAS

ALTONJI, JOSEPH and REBECCA BLANK (1999). "Race and Gender in the Labor Market". Handbook of Labor Economics, Vol. 3C. O. Ashenfelter and D. Card (Eds). Elsevier.

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. Distinção entre usuário de serviço público e consumidor. Fórum Administrativo, Belo Horizonte, v.3, n. 24, p. 1888-1890, fev. 2003.

BECKER, G. *The Economics of Discrimination*. The University of Chicago Press, 1971.

BARROS, R. P. de.; MENDONÇA, R. Diferenças entre discriminação racial e por gênero e o desenho de políticas antidiscriminatórias. **Estudos Feministas**, Rio de Janeiro, v.4, n.1, p.183-193, 1996

\_\_\_\_\_. *Os determinantes da desigualdade no Brasil. A Economia Brasileira em Perspectiva - 1996*. Rio de Janeiro: Ipea, v. 2, 1996. p. 421-474.

BARROS, R. P. de; FRANCO, S.; MENDONÇA, R. *A recente queda na desigualdade de renda e o acelerado progresso educacional brasileiro da última década*. 2006. Mimeo.

\_\_\_\_\_. *Discriminação e segmentação no Mercado de Trabalho e desigualdade de renda no Brasil*. Rio de Janeiro. IPEA 2017 (Texto para discussão 1288). Disponível em:

<[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4847](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4847)>

BRASIL, *Constituição de 1988*. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF.pdf>>. Acesso em: 12/07/2017.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2012*. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm)>. Acesso em: 18/07/2017.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 12.288, de 20 de julho de 2010*. Institui o Estatuto da Igualdade Racial. Lex: Legislação Federal. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm)>. Acesso em: 18/07/2017

\_\_\_\_\_. *Lei n. 12.990, de 09 de junho de 2014*. Reserva aos negros 20% das vagas de concursos públicos. Lex: Legislação Federal. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2014/lei/l12990.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/l12990.htm)>. Acesso em: 21/07/2017

\_\_\_\_\_. *Lei n. 7.716, de 05 de janeiro de 1989*. Prevê punição para os crimes de discriminação ou preconceito de raça, cor, religião, etnia ou nacionalidade. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7716.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7716.htm)>. Acesso em: 21/07/2017

\_\_\_\_\_. *Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990*. Institui o regime jurídico de Servidores Públicos Civis da União – Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm)>. Acesso em: 06/08/2017.

RESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O conceito histórico de desenvolvimento econômico.

Escola de Economia de São Paulo da Fundação de Getúlio Vargas – Texto para discussão 157, dezembro 2006. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/1973/TD157.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 05/05/2018.

CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. Reflexões sobre o papel do Estado frente à atividade econômica. **Caderno de Direito**, Recife, p. 63-74, jun. 1997

CHAHAD JPZ. Tendências recentes no mercado de trabalho: pesquisa de emprego e desemprego. São Paulo *Perspect* 2003; 17:205-17.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**, p. 662, 2000.

DOLADO, Juan; FELGUEROSO, Florentino; JIMENO, Juan. Recent trends in occupational segregation by gender: a look across the Atlantic. IZA Discussion Paper, n.54, 2002

EHRENBERG, R. G.; SMITH, R. S. **A moderna economia do trabalho: teoria e política pública**. São Paulo: Makron Books, 2000

FERES JÚNIOR, João; ZONINSEIN, Jonas. Introdução: ação afirmativa e desenvolvimento. In: FERES JÚNIOR, João; ZONINSEIN, Jonas (Org.). *Ação afirmativa e universidade: experiências nacionais comparadas*. Brasília: UnB, 2006. p. 9-45.

FERNANDES, Cláudia Monteiro. *Desigualdade de rendimentos e educação no Brasil: alguns indicadores de diferenças regionais*. **Revista Econômica**, v.3, n.2, p 231-250, dez/2001.

FERNANDES, R. *Desigualdades salariais: Aspectos teóricos*. In: CORSEUIL, C. H.(ed.). *Estrutura salarial: aspectos conceituais e novos resultados para o Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, out.2002, p.1-50

FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e liberdade*. São Paulo: Arte Nova, 1977.

GIAMBIAGI, Fábio; ALEM, Ana Cláudia, [2000]; *Finanças Públicas*, 2ª ed.; Ed. Campus.

GLUZ, N. "Discriminação positiva". In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. Dicionário: trabalho, profissão e condição docente. Belo Horizonte: UFMG, 2010.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. *Ação afirmativa & princípio constitucional da igualdade: (O direito como instrumento de transformação social. A experiência dos EUA)*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 20).

GONCALVES e SILVA, Petronilha Beatriz e SILVERIO, Valter Roberto; Ed.2003.

GUIMARÃES, Roberta de Oliveira. Desigualdade salarial entre negros e brancos no Brasil: discriminação ou exclusão. *Econômica*, Rio de Janeiro: Programa de Pós-graduação em Economia da Universidade Federal Fluminense, v.8, n.2, p.227-251, dez.2006.

GUJARATI, D. N.; PORTER, D. C. **Econometria Básica**. McGraw Hill Brasil, 2011

HASENBALG, Carlos. *Discriminação e desigualdades raciais no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

HENRIQUES, R. Desigualdade racial no Brasil: Evolução das Condições de vida na década de 90. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. (Texto para discussão, n. 807)

LIGOCKI, Malô Simões Lopes e LIBARDONI, Marlene (Coord. Técnica). *Discriminação Positiva, Ações Afirmativas: Em Busca da Igualdade*. São Paulo: CFEMEA/ELAS, 1996.

LIMA, Márcia. Ações afirmativas no governo Lula. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 87, p. 77-95, 2010.

\_\_\_\_\_. **Novos contornos das desigualdades**: mudanças recentes na relação entre ocupações de nível superior e mercado de trabalho. *In*: entre ocupações de nível superior e mercado de trabalho. *In*: CONGRESSO

\_\_\_\_\_; ABDAL, A. Educação e trabalho: a inserção dos ocupados de nível superior no mercado de trabalho. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 9, n. 17, jan./ jun. p. 216-238, 2007

INTERNACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS, 28., 2009, Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica, 2009.

MATOS, R. S.; MACHADO, A. F. Diferencial de rendimentos por cor e sexo no Brasil (1987-2001). *Econômica*, Rio de Janeiro, v. 8, n.1, jun. 2006

MEIRELLES, D. S. (2006). O conceito de serviço. **Revista de Economia Política**, São Paulo, 26 (1), 119-136

MOEHLECKE, S. Affirmative Action: History and Debates in Brazil. USP, Cadernos de Pesquisa, n.117, p.197-217, Nov., 2002

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. Análise das políticas públicas. Pelotas, EDUCAT, 2002. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/sociaisehumanas/article/viewFile/1386/807>>. Acesso em: 14/08/2017.

OLIVEIRA, Ana. M. H. C. Occupational gender segregation and de facto sonwages in Brazil. **XXIV General Population Conference**, 2001

PAIVA, Angela Randolpho; ALMEIDA, Lady Christina. Mudança no campus: falam os gestores das universidades com ação afirmativa. In: PAIVA, A. (Org.). *Entre dados e fatos: ação afirmativa nas universidades públicas brasileiras*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, Pallas, 2010. p. 75-115.

PAIXÃO, M. & CARVANO, L. M. (orgs.) 2008. Relatório anual das desigualdades raciais no Brasil; 2007-2008. Rio de Janeiro: Garamond. Disponível em: <[http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2011/09/desigualdades\\_raciais\\_2009-2010.pdf](http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2011/09/desigualdades_raciais_2009-2010.pdf)> Acesso em: 03/09/2017

PASTORE, J.; VALLE SILVA, N. **Mobilidade social no Brasil**. Makron Books, 2000.

PENA, P. G. L., & MINAYAO-GOMEZ, C. (2010). Premissas para a compreensão da saúde dos trabalhadores no setor serviço. *Saúde & Sociedade*, 19 (2), 371-383

RIBEIRO, Rafael de Freitas Schultz. Estudo sobre as ações afirmativas. Revista SJRJ, Rio de Janeiro, v. 18, n. 31, p. 165-190, 2011. Disponível em: <[http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/75003/estudo\\_sobre\\_acoes\\_ribeiro.pdf](http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/75003/estudo_sobre_acoes_ribeiro.pdf)> Acesso em 18/05/2018.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Apud. GOMES, Joaquim B. Barbosa. As ações afirmativas e os processos de promoção a igualdade efetiva. In.: SÉRIE CADERNOS DO CEJ. Seminário Internacional as minorias e o direito (2001: Brasília). Brasília, Vol.24. p. 87. 2003.

RAWLS, John. Uma teoria da justiça. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2000.

SILVA, Cidinha da. Ações afirmativas em educação: um debate para além as cotas. São Paulo: Summus, 2003.p.17-37.

SILVA, T. D.; SILVA, J. M. “Reserva de vagas para negros em concursos públicos: uma análise a partir do Projeto de Lei 6.738/2013”. Nota técnica, n. 17, fevereiro, 2014. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/portal>>. Acesso em 28/05/2018.

SMITH, Adam. A riqueza das nações – investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Abril Cultural, 1983

Waddington L. (1996), "Reassessing the Employment of People with Disabilities in Europe: From Quotas to Anti-discrimination Laws", 18 *Comparative Labor Law Review*, 62-101.

WOOLDRIDGE, J. M. **Introdução à Econometria**. Cengage Learning, 2011.

## APÊNDICE

Tabela A.1. Testes de tendências paralelas

	Negros		Negros e Pardos	
	Coef.	Erro padrão	Coef.	Erro padrão
Tratados*t <sub>1</sub>	-0,0109	0,0095	0,0047	0,0054
Tratados*t <sub>2</sub>	-0,0021	0,0087	-0,0042	0,0035
Tratados*t <sub>3</sub>	-0,0005	0,0104	-0,0013	0,0069
Tratados*t <sub>4</sub>	-0,0099	0,0107	-0,0072	0,0069
Tratados*t <sub>5</sub>	-0,0034	0,0135	-0,0027	0,0059
Tratados*t <sub>6</sub>	0,0176	0,0121	-0,0037	0,0070
Tratados*t <sub>7</sub>	0,0080	0,0080	0,0023	0,0045
Tratados*t <sub>8</sub>	-0,0014	0,0092	-0,0105	0,0048
Tratados*t <sub>9</sub>	-0,0195	0,0115	-0,0147	0,0053
Tratados*t <sub>10</sub>	-0,0059	0,0087	-0,0089	0,0044
Teste F (10,26)	1,89	0,0943	1,31	0,2770

Notas: Entradas são coeficientes do modelo linear de probabilidade estimado por mínimos quadrados ordinários. Erros padrões agrupados por estados. \*\*\*significativo a 1% \*\*significativo a 5% \*significativo a 10%. Linha do teste F indica valor do teste e seu respectivo p-valor. Foram utilizados controles para efeitos fixos no tempo.