# RELATÓRIO DE PESQUISA

## Presença negra: trajetórias profissionais e ações afirmativas no âmbito da Administração Pública Federal


**Equipe técnica:**

**Ana Tereza Pires dos Santos**
Técnico de planejamento e pesquisa no Núcleo de Avaliação de Políticas Públicas (NAPP) do Gabinete da Presidência do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Gabin/Ipea).

**Eduardo Fagundes de Carvalho**
Técnico de planejamento e pesquisa no NAPP/Gabin/Ipea.

**Itaquê Santana Barbosa**
Técnico de planejamento e pesquisa na Coordenadoria de Estudos sobre Estado e Democracia (Codem) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest/Ipea)

**Rodrigo Toneto**
À época, técnico de planejamento e pesquisa no NAPP/Gabin/Ipea

**Ana Tasic Hernandez**
Bolsista do Programa de Incentivo à Pesquisa Aplicada (Pipa) na Diest/Ipea



**Produto editorial:** Relatório de Pesquisa
**Cidade:** Brasília/DF
**Editora:** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
**Ano:** 2026
**Versão:** 1ª



O Ipea informa que este texto não foi objeto de padronização, revisão textual ou diagramação pelo Editorial.



ipea
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

**Governo Federal**

**Ministério do Planejamento e Orçamento**
**Ministro** Bruno Moretti

ipea

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

**Presidenta**
LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

**Diretor de Desenvolvimento Institucional**
FERNANDO GAIGER SILVEIRA

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**
LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

**Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**
CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**
ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura**
PEDRO CARVALHO DE MIRANDA

**Diretora de Estudos e Políticas Sociais**
LETÍCIA BARTHOLO DE OLIVEIRA E SILVA

**Diretora de Estudos Internacionais**
KEITI DA ROCHA GOMES

**Chefe de Gabinete**
SHEILA CRISTINA TOLENTINO BARBOSA

**Coordenadora-Geral de Imprensa e Comunicação Social**
GISELE AMARAL DE SOUZA

**Ouvidoria: https://www.ipea.gov.br/ouvidoria**
**URL: https://www.ipea.gov.br**

# Presença negra: trajetórias profissionais e ações afirmativas no âmbito da Administração Pública Federal[1]


## SINOPSE

Este relatório apresenta resultados preliminares de pesquisa desenvolvida pelo Ipea em parceria com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), no âmbito do TED 018/2023, voltada a compreender as interações entre o ingresso serviço público federal, ações afirmativas, e desigualdades raciais. O estudo investiga em que medida essas carreiras são permeáveis a diferentes grupos e como as trajetórias laborais se transformam após o ingresso. Para isso, foram construídos dois exercícios empíricos: o primeiro compara as trajetórias salariais de servidores negros e brancos ingressantes entre 2009–2013 com seus pares que permaneceram no setor privado; o segundo utiliza dados da primeira edição do Concurso Público Nacional Unificado (CPNU), realizada em 2024, para analisar de que forma o direito às ações afirmativas altera as probabilidades de aprovação, em interação com outras características socioeconômicas dos candidatos.

Os achados indicam que o ingresso no serviço público representa uma inflexão na trajetória laboral mais significativa para trabalhadores negros do que para brancos, elevando seus rendimentos acima dos observados no setor privado e atenuando o hiato racial entre os dois grupos. Já os dados do CPNU mostram que as cotas raciais ampliam efetivamente o acesso ao serviço público, sobretudo por meio do aumento das taxas de aprovação, com efeitos mais expressivos entre candidatos em maior vulnerabilidade socioeconômica. Mais ainda, com base nos dados do questionário socioeconômico preenchido pelos candidatos, observa-se que o ganho nas chances de aprovação proporcionado pelas ações afirmativas se aproxima da vantagem associada a ter pais com alta escolaridade. Argumenta-se, nesse sentido, que o poder redistributivo das cotas é significativo, sendo capaz de compensar boa parte das desigualdades estruturais herdadas ao nascer e persistentes ao longo das trajetórias dos indíviduos.


[1] Este trabalho faz parte do Termo de Execução Descentralizada (TED) celebrado entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI).

## 1 INTRODUÇÃO

Este relatório apresenta a metodologia e discute os resultados preliminares de pesquisa desenvolvida no âmbito do TED 018/2023,[2] firmado entre Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)[3]. Espera-se que, a partir deste material, seja possível definir, em diálogo com a Secretaria de Gestão de Pessoas e a Diretoria de Provimento e Movimentação de Pessoal, do MGI, os próximos passos dessa agenda.

A pesquisa tem como objetivo contribuir para o entendimento da burocracia federal, considerando as interações entre ações afirmativas, serviço público e desigualdades. Ao jogar luz sobre o impacto diferenciado nas trajetórias de pessoas brancas e negras que decorre do ingresso no serviço público, e apresentar de que maneira políticas afirmativas ampliam as possibilidades de acesso, é possível refletir sobre o conjunto de políticas hoje existentes e os aprimoramentos possíveis.

O serviço público federal ocupa no Brasil uma posição de destaque entre as demais ocupações. Características intrínsecas aos vínculos dos servidores, como maior estabilidade e uma construção histórica e social que os associam a uma posição de prestígio, fazem com que vagas no serviço público federal sejam, em geral, concorridas e associadas a uma perspectiva de sucesso econômico.

Assim, em um país que historicamente negou à maior parte da sua população o acesso a espaços de poder e privilégio, é particularmente relevante entender de que forma as carreiras do executivo federal são permeáveis aos diferentes grupos de trabalhadores e de que maneira políticas afirmativas podem afetar este quadro. Da mesma forma, é importante não apenas entender as barreiras e mecanismos de ingresso, como também verificar *se* e *em* que medida as trajetórias laborais se alteram após este ingresso, e como esse impacto é heterogêneo entre grupos distintos.

Esta nota apresenta resultados iniciais que visam ampliar a compreensão sobre esse tema. Para tanto, construímos dois exercícios empíricos distintos. O primeiro exercício permite compreender os efeitos distintos, em termos da dinâmica do mercado de trabalho, do ingresso no setor público para pessoas negras e brancas, em comparação aos seus pares que permaneceram no setor privado. O segundo

[2] Ao TED 18/2023, foi apostilado o Termo 02/2024 (disponível em https://www.ipea.gov.br/portal/images/acesso-a-informacao/convenios/termos_de_execucao_descentralizada/240920_termo_de_apostilamento_0648683_SEI_44820937.pdf)

[3] Especificamente, a pesquisa aqui apresentada está relacionada à "Ação 3: Realização de estudo sobre a política de cotas para pessoas negras na Administração Pública Federal.".

exercício permite que analisemos de que forma as ações afirmativas alteram a probabilidade de ingresso no serviço público e como esse efeito interage com demais políticas e posições sociais.

Para conseguir compreender as duas dimensões descritas, a saber, o impacto da entrada no setor público nas trajetórias laborais e a capacidade de ações afirmativas de garantirem ampliação no acesso, foram empregadas duas metodologias distintas, detalhadas ao longo dessa nota.

Na primeira estratégia, combinamos informações da base da RAIS (Relação Anual de Informações Sociais) e do SIAPE (Sistema Integrado de Administração de Pessoa) para comparar indivíduos antes e depois do ingresso no serviço público. A ideia é que, ao compararmos servidores brancos e negros com seus respectivos pares no setor privado, com quem compartilhem histórico semelhante anterior ao ingresso, teremos capacidade de aferir o impacto heterogêneo do ingresso no serviço público federal entre os diferentes grupos.

Na sequência, nos valemos da base de dados da primeira edição do Concurso Público Nacional Unificado (CPNU) para entender de que maneira a Lei de Cotas, em interação com outras características dos participantes, altera as probabilidades de ingresso. Por meio dessa análise, é possível avaliar quão efetiva a política é e de que forma pode ser aprimorada.

## 2 O SERVIÇO PÚBLICO E A INFLEXÃO NAS TRAJETÓRIAS

O pesquisador Mário Theodoro aponta que o serviço público no país desempenhou, a partir da década de 1930, e ainda desempenha, a função de permitir a emergência de uma classe média negra no Brasil (Theodoro, 2022). Diferentes aspectos das carreiras públicas ajudam a entender essa dinâmica, tais como a estabilidade, o processo de contratação, a capilaridade no território, entre outros.

Nesta seção, buscaremos avaliar empiricamente a emergência, do ponto de vista salarial, que trabalhadores negros experimentam ao ingressar no serviço público. Para tanto, nossa primeira análise focará em entender o impacto no perfil remuneratório observado por brancos e negros uma vez que se tornam servidores.

Do ponto de vista metodológico, nosso desafio é construir um grupo de comparação válido que nos permita identificar de que maneira a trajetória salarial é alterada depois do tratamento, isto é, do início da carreira de servidor. A ideia é que, se pudermos encontrar trabalhadores que possuíam trajetória profissional semelhante àquela dos que viriam a ser servidores antes destes se tornarem funcionários

públicos, a comparação dos rendimentos entre os que efetivamente passaram pelo concurso público e seus pares recupera, sob certas hipóteses, o efeito do ingresso para os diferentes grupos.

Tal comparação é possível caso se observem servidores e seus respectivos pares antes e depois do tratamento. Para tanto, nos valemos dos registros administrativos da RAIS e do SIAPE. A RAIS recolhe informações do mercado de trabalho público e privado, enquanto o SIAPE contém informações sobre o ingresso no serviço público e variáveis de remuneração e carreira.

### 2.1 Construção da base de dados

O período analisado neste exercício engloba servidores que ingressaram no funcionalismo público federal entre 2009 e 2013 e para os quais foi possível identificar ao menos um vínculo no mercado privado até três anos antes. Essa escolha se impõe pelo desenho da estratégia empírica, que pretende usar este período antes do ingresso no serviço público para definir um grupo de comparação que permita estudar o que teria ocorrido com os novos servidores na ausência do concurso público. Evidentemente, há uma gama de servidores que não estavam no mercado privado antes de ingressarem no funcionalismo federal; sobre eles, nossa análise até o momento não se debruçou.

O fato de a RAIS ter começado a recolher informações de raça de maneira consistente a partir de 2006 definiu 2009 como o nosso primeiro ano da amostra, de modo que pudéssemos ter três anos de observações anteriores – que incluíssem essa variável - ao primeiro ano de ingresso. Para além disso, focaremos em servidores que ingressaram até 2013, porque as mudanças na conjuntura econômica e política desde 2014 afetaram a quantidade e o perfil dos concursos a partir de então; além disso, a introdução da Lei de Cotas em 2014 implica que o período posterior não seria diretamente comparável com a dinâmica anterior.

A comparação do período anterior à Lei de Cotas com o subsequente é por si só um objeto interessante de estudo. Entretanto, neste primeiro momento, buscamos jogar luz sobre as dinâmicas remuneratórias de servidores brancos e negros na ausência da política, até para que, posteriormente, se possa realizar a comparação e avaliar a efetividade dessa ação afirmativa.

A montagem da base se deu de acordo com o seguinte algoritmo: para cada ano de ingresso T definido na base do SIAPE, buscou-se o servidor na base da RAIS nos anos de t-3 até t-1; caso fosse encontrado, este servidor e suas informações demográficas e de vínculo eram guardadas. Para cada servidor encontrado, buscou-se na base da RAIS por até 20 pares, definidos como trabalhadores que possuíssem

mesma idade (definida em um intervalo de 3 anos a mais ou a menos), mesma remuneração (definida em um intervalo de 15% a mais ou a menos), mesmo gênero, mesma raça[4] e trabalhassem em empresas de um mesmo munícipio. Outras variáveis como ocupação anterior ao ingresso também foram armazenadas na base.

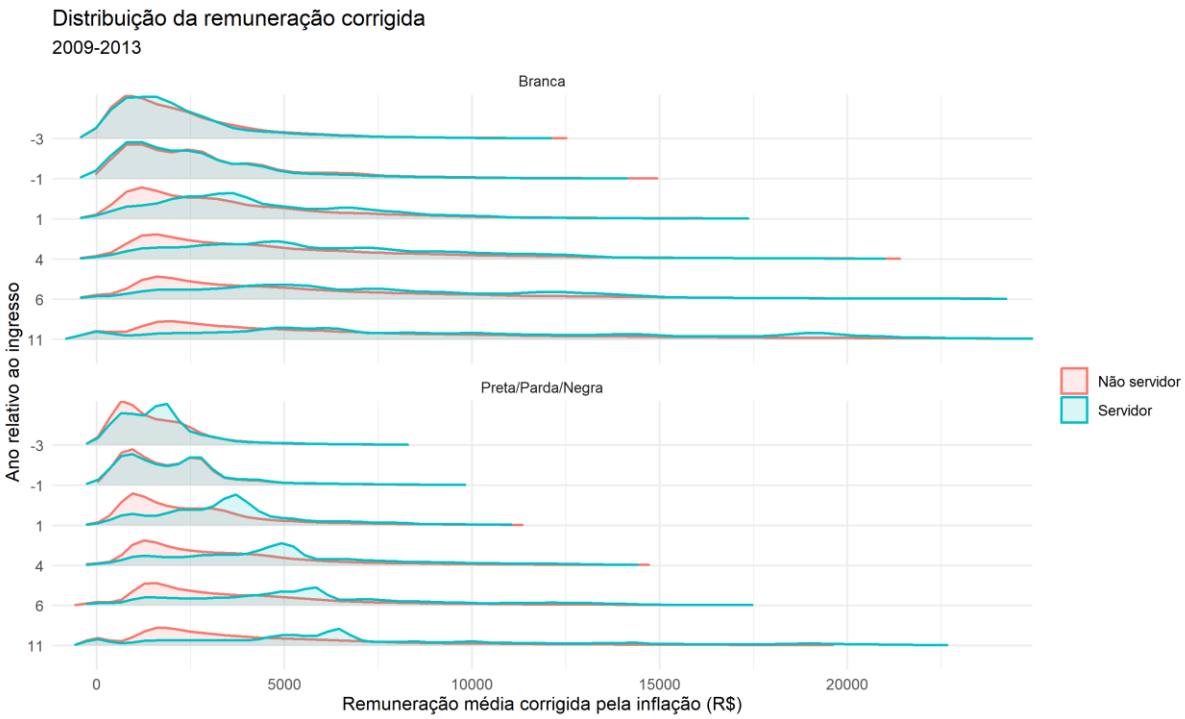
Feita esta seleção, recolheram-se informações sobre os servidores e seus pares para sete pontos no tempo: os três anos anteriores ao ingresso e os anos um, quatro, seis e onze posteriores. O resultado foi um painel de 2,6 milhões de servidores e 27 milhões de pares, acompanhados por uma janela de 15 anos, considerando 5 pontos referenciais distintos de ingresso.

### 2.2 Resultados

Nosso primeiro objetivo é analisar as trajetórias remuneratórias de servidores brancos e negros e compará-las com as de seus pares não servidores. Para isso, o gráfico a seguir exibe a distribuição de rendimentos – corrigidos para janeiro de 2025 – entre estes grupos para os diferentes anos de referência. O painel de cima retrata a dinâmica dos trabalhadores brancos e o de baixo para os servidores negros. As linhas azuis descrevem o comportamento dos servidores e as rosas, dos não servidores.

[4] Aqui foram agregadas as categorias de pretos e pardos, como definidas na RAIS.

**Gráfico 1 - Distribuição da remuneração, 2009-2013**

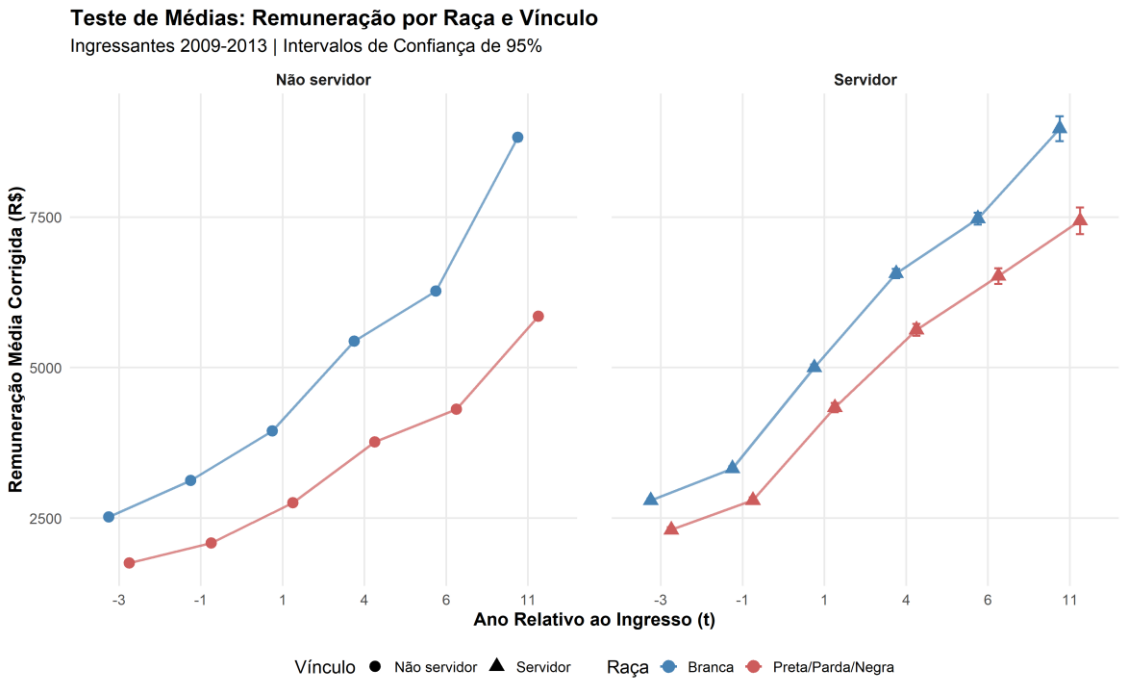



Fonte: elaboração própria a partir da RAIS e SIAPE.

Depreende-se que, de fato, o ingresso no serviço público parece elevar a remuneração dos servidores em relação aos não servidores e essa parece ser mais pronunciada para trabalhadores negros. O padrão se repete caso se analise cada ano individualmente.

O próximo gráfico resume a análise em termos de média, e deixa esse dinâmica ainda mais evidente.

**Gráfico 2 – Teste de Médias: Remuneração por Raça e Vínculo, 2009-2013**




Fonte: elaboração própria a partir da RAIS e SIAPE.

Para cada ano relativo ao ingresso, o gráfico da esquerda nos mostra a distância remuneratória entre brancos e negros para os não servidores, enquanto o gráfico da direita exibe a mesma trajetória de rendimentos para os servidores. Três fatos estilizados chamam atenção: i) fica nítido que os servidores, tanto negros como brancos, possuem maiores remunerações após o ingresso que seus pares não servidores, ii) trabalhadores brancos são mais bem remunerados que trabalhadores negros, independente do setor no qual estão empregados, iii) a distância entre a remuneração de brancos e negros é ampliada no setor privado em relação ao setor público.

Estes resultados já são indicativos da existência de especificidades do serviço público que atenuam o chamado "gap racial" do mercado de trabalho, em relação ao setor privado. Ainda assim, a diferença persiste e, inclusive, parece se ampliar ao longo da carreira. Diante disso, convém entender quais são os mecanismos que atenuam a discriminação e quais elementos da carreira impedem uma maior convergência.

Inicialmente, cabe, tal qual é feito na literatura de mercado de trabalho, separar o "gap racial" em dois fatores. O primeiro diz respeito à discriminação ocupacional, isto é, o fato de, tanto no serviço público como no privado, os trabalhadores negros estarem sobre-representados em ocupações que possuem pior

remuneração. Já o segundo fator está relacionado a diferenças salariais condicionais à ocupação (e eventualmente demais características demográficas, como escolaridade e experiência).

### 2.3 Heterogeneidade por atividades e ocupações

Com o objetivo de compreender a importância relativa destes elementos nos resultados apresentados, os próximos exercícios incorporam a dinâmica ocupacional à análise. Esse esforço pode ser entendido como uma análise condicional, isto é, de que forma evoluiu o "gap racial" entre ocupações similares no serviço público em oposição ao setor privado.

Para isso, usamos uma classificação de ocupação que busca segregar trabalhadores de acordo com as tarefas desempenhadas em cada ofício. A hipótese implícita é que trabalhadores fazem transições no mercado de trabalho para ocupações que compartilham um universo comum de tarefas, mais do que necessariamente a mesma profissão.

Seguindo a literatura internacional (Acemoglu e Autor, 2011) e aplicações nacionais (Santos et al., 2025), as categorias de ocupação podem ser divididas em: manual rotineira, não manual rotineira, manual não rotineira e não manual não rotineira. Essa divisão está centrada na ideia de reunir numa mesma categoria ocupações cujas tarefas podem ser classificadas quanto à intensidade do trabalho manual e seu caráter rotineiro. Assim, a categoria de tarefas manual rotineira reúne ocupações de natureza manual e repetitivas, sendo menos intensivas em atividades analíticas. Na outra ponta, a categoria não manual não rotineira agrupa ocupações mais intensivas em atividades analíticas.

A divisão em quatro grupos ocupacionais nos permite refinar o processo de seleção de pares descrito anteriormente. Construímos uma nova versão da base em que asseguramos que cada servidor seja pareado a um par no mercado privado que compartilhava consigo, no ano de referência, o mesmo grupo ocupacional. Ou seja, trabalhadores de profissões manuais e rotineiras que se tornaram servidores terão sua trajetória profissional futura comparada com trabalhadores que se mantiveram no setor privado e com quem compartilhavam o mesmo grupo ocupacional antes do ingresso.

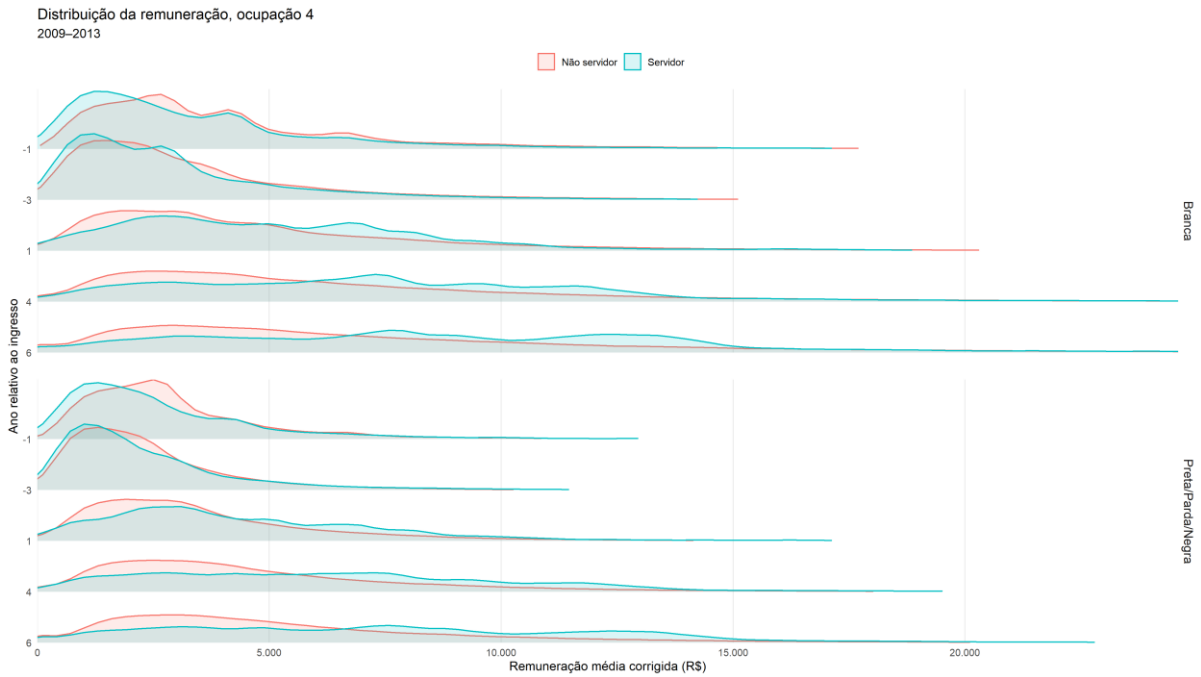
Ao fazer este filtro, garantimos que a diferença remuneratória observada após o ingresso não se deve a segregação ocupacional anterior ao tratamento. Ou seja, ainda é possível que haja divergência em ocupações tanto no setor privado quanto no público após ingresso; entretanto, impedimos que a diferença remuneratória se deva a diferenças pregressas de ocupações. Ao limitar o grupo de comparação a trabalhadores que desempenhavam tarefas semelhantes no momento inicial, garantimos que diferenças

posteriores se devem a discriminação heterogênea por raça e setor para indivíduos que compartilham mesmas habilidades.

A análise dos resultados ajuda a entender o próprio exercício. Para fins expositivos e por conta do menor número de servidores oriundos de tarefas que não sejam analíticas, unificamos os grupos ocupacionais em duas categorias, tarefas não analíticas (1, 2 e 3) e tarefas analíticas (4).

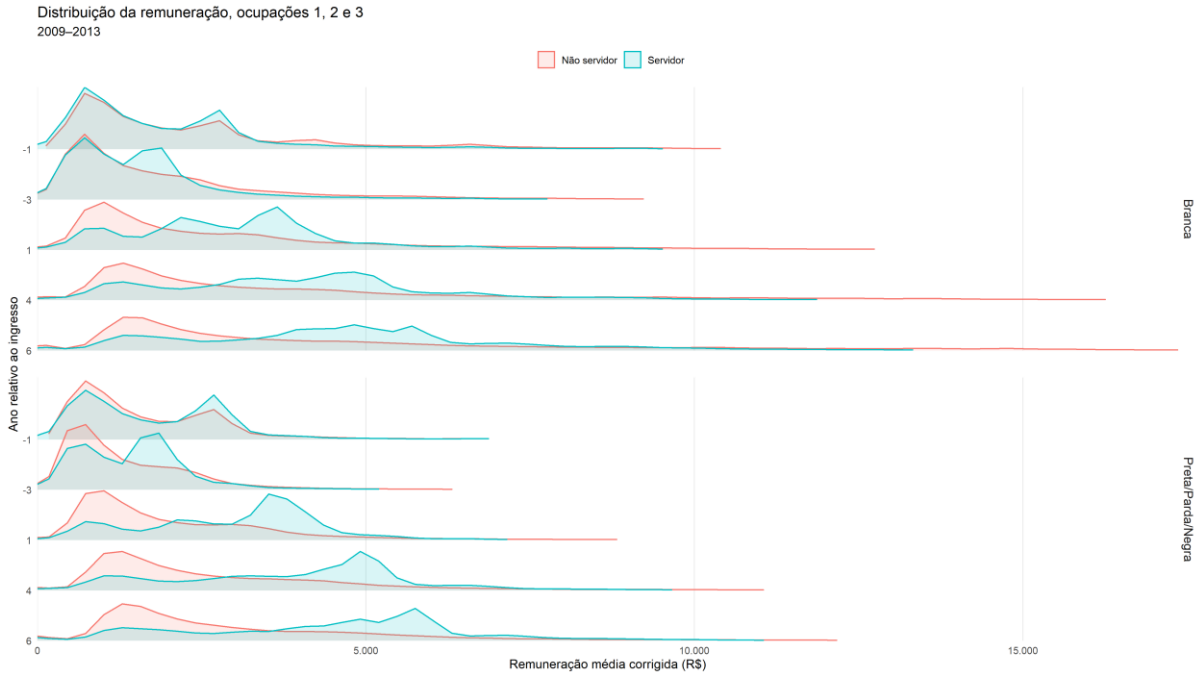
Os gráficos a seguir mostram as distribuições dos rendimentos dentro de cada categoria de tarefa.

**Gráfico 3 – Distribuição da remuneração para o tipo 4 de ocupação, 2009-2013**




Fonte: elaboração própria a partir da RAIS e SIAPE.

**Gráfico 4 – Distribuição da remuneração para os tipos 1, 2 e 3 de ocupação, 2009-2013**

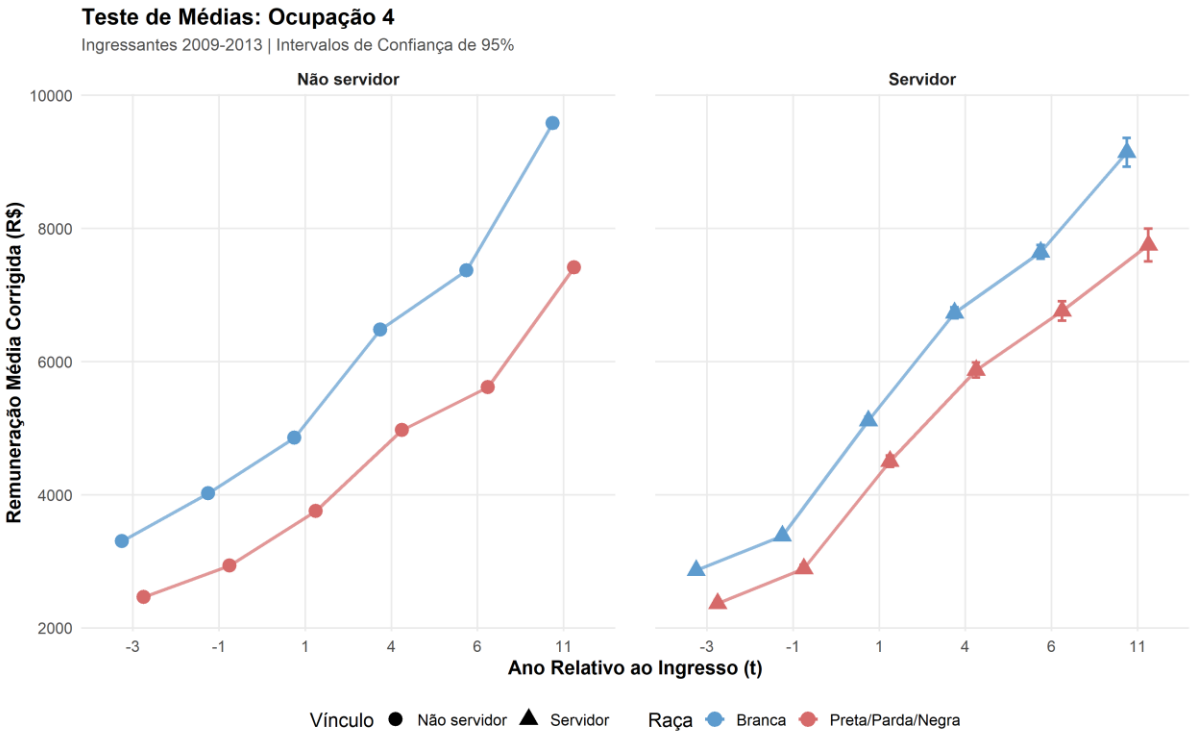



Fonte: elaboração própria a partir da RAIS e SIAPE.

Os gráficos demonstram que, ao passo que servidores oriundos de ocupações definidas por tarefas analíticas não se distanciam tanto de seus pares do setor privado, ingressantes que desempenhavam funções não analíticas desfrutam um incremento salarial após ingresso. Este bônus parece afetar especialmente trabalhadores negros.

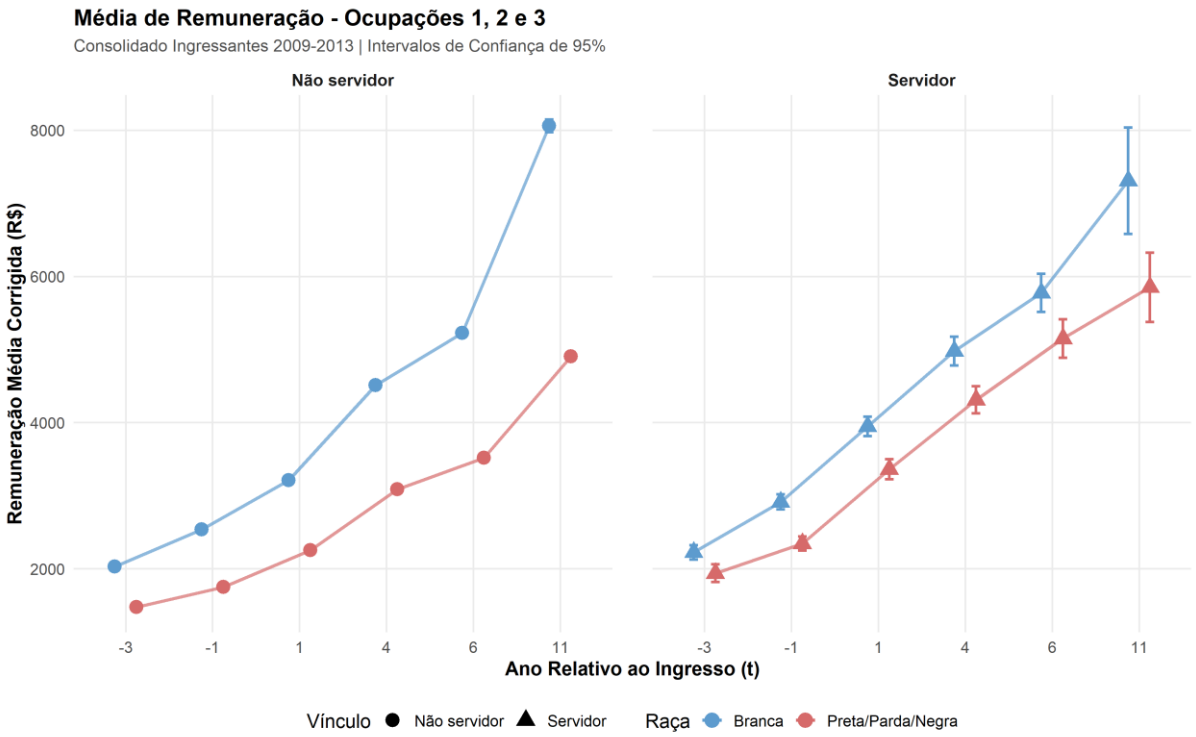
Novamente, este padrão também pode ser observado por meio de uma análise das médias por categoria de tarefa, setor e raça, como pode ser visto nos gráficos abaixo.

**Gráfico 5 – Teste de Médias: Remuneração por Raça e Vínculo, tipo 4 de ocupação, 2009-2013**




Fonte: elaboração própria a partir da RAIS e SIAPE.

**Gráfico 6 – Teste de Médias: Remuneração por Raça e Vínculo, tipos 1, 2 e 3 de ocupação, 2009-2013**




Fonte: elaboração própria a partir da RAIS e SIAPE.

Os gráficos mostram que, enquanto trabalhadores brancos nas diferentes ocupações observam uma trajetória relativamente próxima aos seus pares não servidores, a evolução de remuneração dos trabalhadores negros é nitidamente superior no serviço público. Servidores negros são também quem vê sua distância em relação aos seus semelhantes brancos não se ampliar ao longo do período.

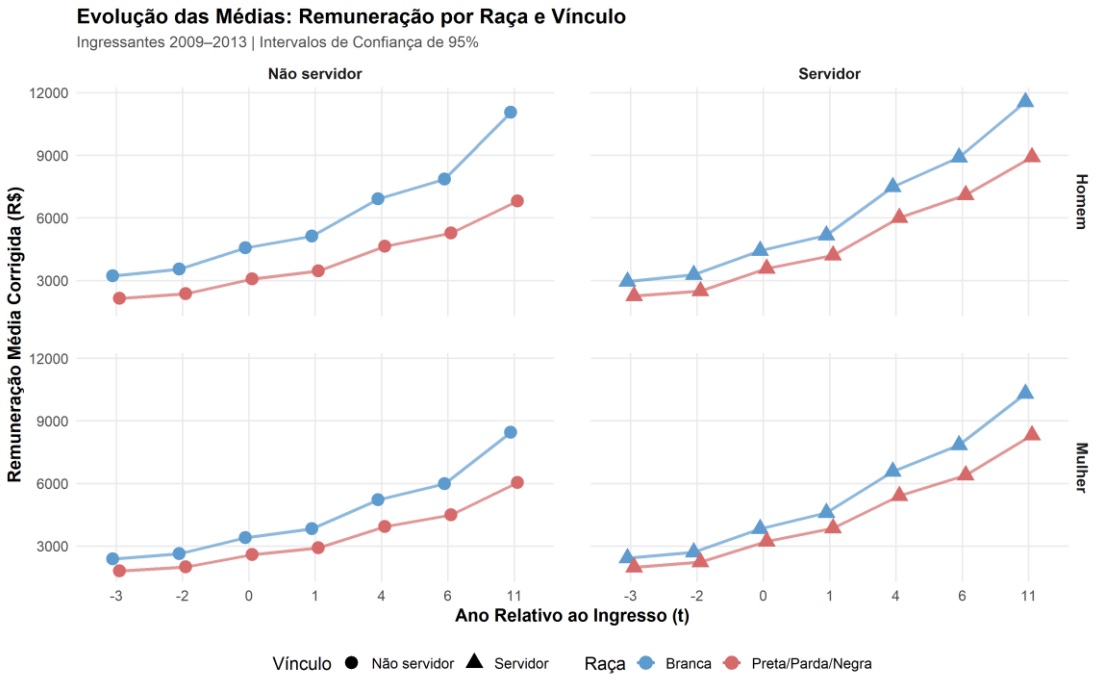
Ao controlar por ocupações, percebemos que o serviço público trata iguais de maneira mais igualitária do que o setor privado, onde essas disparidades entre *ex ante* semelhantes são mais amplificadas com o passar do tempo. Voltando à provocação original desta seção, estes resultados indicam que o serviço público consolida o posicionamento de trabalhadores negros em níveis remuneratórios mais elevados que sua contraparte do mercado privado; e, além disso, esse efeito se torna ainda mais evidente ao controlarmos por ocupação.

### 2.4 Heterogeneidade por gênero

Além da dinâmica ocupacional, os rendimentos médios dos trabalhadores também podem esconder desigualdades de gênero que interagem com as desigualdades raciais do mercado de trabalho. Nesse sentido, cabe examinar como o ingresso no setor público influencia a trajetória de rendimentos de homens e mulheres em relação a seus pares no setor privado. Os gráficos abaixo apresentam os resultados heterogêneos da evolução de rendimentos por gênero e setor.

O gráfico 7 evidencia, em primeiro lugar, o hiato de gênero, com homens recebendo em média maiores salários que as mulheres, tanto no setor público quanto no privado. Em segundo lugar, é possível observar que o "gap racial" salarial aumenta ao longo do tempo para todos os grupos - homens, mulheres, servidores e não servidores -, embora seja menos acentuado no setor público. Finalmente, o gráfico sugere também que a desigualdade racial está mais presente do que a de gênero, uma vez que o salário das mulheres brancas supera em média o de homens negros, tanto entre servidores como entre não servidores.

**Gráfico 7 – Teste de Médias: Remuneração por Raça, Gênero e Vínculo, 2009-2013**



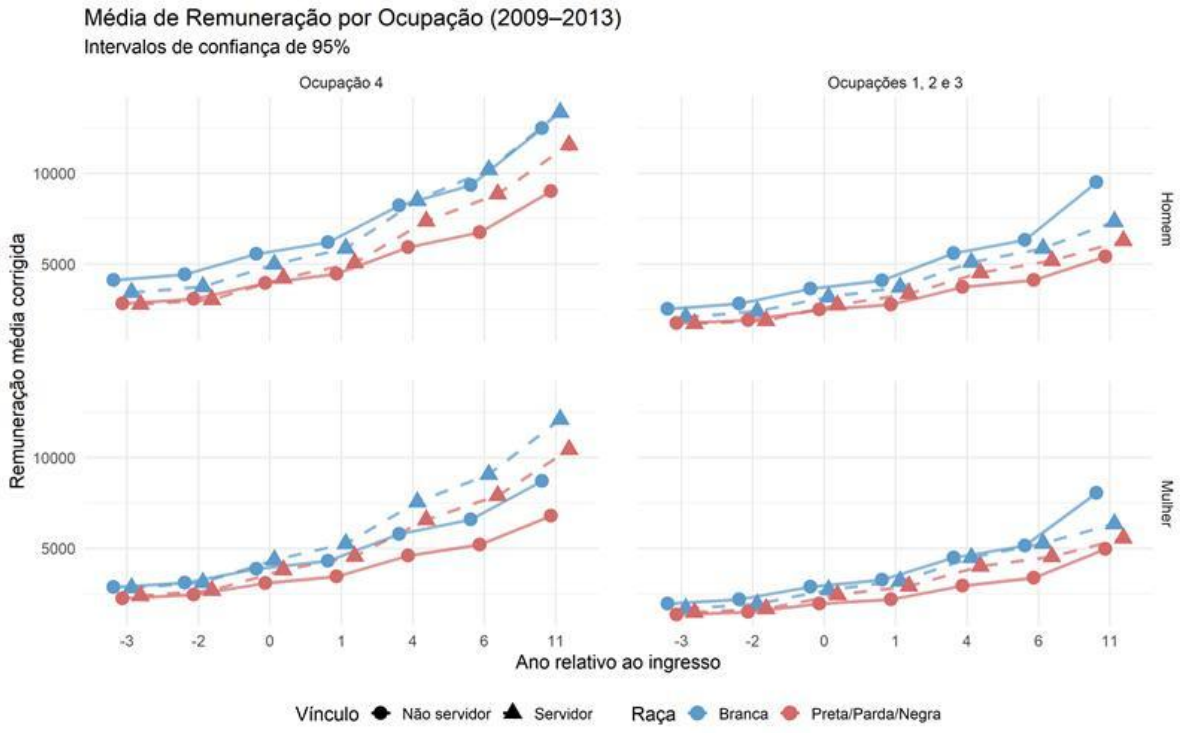

Fonte: elaboração própria a partir da RAIS e SIAPE.

O gráfico 8 abaixo, que mostra a interação entre gênero e ocupação, evidencia mais uma vez a diferença das dinâmicas entre ocupações analíticas e não analíticas. Em especial para os homens negros e as

mulheres, o ingresso no serviço público representa um expressivo aumento de renda entre os que exercem atividades analíticas. Para as mulheres negras o ganho é tão expressivo que seus salários superam os das mulheres brancas no setor privado, embora o hiato racial permaneça no setor público. Olhando apenas para a desigualdade racial em cada um dos gêneros, em relação aos seus pares no setor privado, a maior redução se dá entre os homens, já que os homens negros experimentam um aumento de rendimentos mais expressivo do que os homens brancos ao entrarem no setor público.

Para as ocupações não analíticas, o efeito do setor público sobre a desigualdade salarial é semelhante entre homens e mulheres. Nessas ocupações, o diferencial de salário entre trabalhadores brancos e negros observado ao longo do tempo no setor privado é significativamente maior do que no setor público para ambos os gêneros, com destaque para o caso de homens dez anos após o ingresso no setor público.

**Gráfico 8 – Teste de Médias: Remuneração por Raça, Gênero, Vínculo e Ocupação, 2009-2013**




Fonte: elaboração própria a partir da RAIS e SIAPE.

### 2.5 Agenda Futura

Duas questões centrais seguem em aberto para as futuras etapas desta pesquisa. Por um lado, observamos que o tamanho do "gap racial" no serviço público se amplia nos períodos finais. Cabe analisar de que forma a progressão nas carreiras federais interage com disparidades raciais e de gênero.

De outro lado, ainda há diferenças entre pessoas brancas e negras no serviço público. Assim, cabe entender se, ao estabelecermos um controle mais fino para ocupações e carreiras do setor público, esse diferencial é atenuado, condicional à carreira; também resta compreender de que forma se faz necessário, para que se reduza o diferencial médio, que ações afirmativas sejam postas em práticas a fim de garantir maior presença de pessoas negras em todas as carreiras, atenuando assim a composição racial desigual entre atividades.

## 3 COTAS E TRAJETÓRIAS NO CPNU

O ingresso dos diferentes grupos raciais no serviço público federal tem sido analisado, nesta nota, como uma inflexão nas trajetórias laborais dos indivíduos que amplia seus horizontes de rendimento, sobremaneira para pessoas negras. No entanto, compreender plenamente esse processo exige olhar também para o próprio mecanismo de seleção e sua interação com as ações afirmativas raciais e a origem social. Assim, se o ingresso no serviço público representa uma inflexão nas trajetórias, torna-se central examinar os mecanismos que regulam o acesso a esse setor.

Em 2014, tornou-se vigente a Lei nº 12.990/2014, que prevê cotas raciais nos concursos públicos, ao garantir a destinação de 20% das vagas a candidatos autodeclarados pretos e pardos. Neste contexto, a presente seção tenta responder a duas perguntas: i) em que medida as cotas raciais alteram, de fato, as taxas e probabilidades de comparecimento e aprovação em um certame de larga escala?; e ii) como esse efeito interage com desigualdades prévias, associadas à origem social e ao acesso a políticas públicas complementares?

Para responder a essas questões, a segunda estratégia empírica explora a base do primeiro Concurso Público Nacional Unificado (CPNU), que representa uma aplicação inédita, em escala e padronização, da política de cotas no serviço público federal. Ao reunir carreiras e cargos de diferentes órgãos em um único processo seletivo e incorporar um questionário socioeconômico detalhado dos candidatos, o CPNU permite observar, de forma mais direta, como características individuais, tais como escolaridade familiar, presença ou participação em instrumentos e programas como Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), o Programa Universidade para Todos (ProUni) e Financiamento Estudantil (FIES), se articulam com o desenho institucional das cotas na determinação das chances de aprovação.

O foco analítico recai sobre o papel das cotas raciais nas probabilidades de comparecimento para fazer a prova e de aprovação dos candidatos elegíveis a essa modalidade, investigando, em particular, como variáveis associadas às trajetórias individuais se combinam ao desenho do certame na definição dos

resultados. Mais do que identificar diferenças entre cotistas e não cotistas, busca-se compreender em que medida a política atua como mecanismo de redução de desigualdades no acesso e para quais perfis seus efeitos são mais pronunciados.

### 3.1 Modalidades de concorrência no CPNU

O Concurso Público Nacional Unificado (CPNU) consiste em um arranjo inovador de seleção de servidores públicos, instituído pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), que centralizou, em um único processo, vagas distribuídas entre diferentes órgãos da administração federal. Em sua primeira edição (2024), foco desta análise, o CPNU ofereceu 6.640 vagas em 21 órgãos e entidades da administração federal.

O desenho institucional do CPNU introduz mudanças relevantes na forma de seleção de servidores públicos federais, ao centralizar em um único processo seletivo vagas anteriormente distribuídas em múltiplos concursos. A estrutura do certame organiza os cargos em oito blocos temáticos, aos quais os candidatos devem se vincular no momento da inscrição, sendo permitida a participação em apenas um bloco[5]. Dentro de cada bloco, os candidatos concorrem simultaneamente a diferentes cargos e órgãos, podendo ordenar suas preferências no momento da inscrição. A classificação final resulta da combinação entre o desempenho nas provas, as regras de reserva de vagas e a hierarquização das preferências individuais.

O CPNU incorpora mecanismos de promoção da equidade ao prever a reserva de vagas para grupos historicamente sub-representados no setor público, como as populações negra, indígena e com deficiência[6]. Nesse contexto, o certame pode ser entendido como um instrumento de ampliação da diversidade e da representação social no serviço público.

No que se refere às cotas raciais, foco deste estudo, observa-se que o CPNU operacionaliza as diretrizes da Lei nº 12.990/2014. Seguindo o disposto na Lei, os candidatos cotistas concorrem tanto às vagas reservadas quanto àquelas da ampla concorrência, sendo classificados em listas distintas conforme a modalidade escolhida. Essa distinção implica que as chances de aprovação dependem não apenas do desempenho individual, mas também da posição relativa dos candidatos dentro de cada conjunto de vagas.

[5] Essa característica impõe uma escolha inicial que combina afinidade temática, expectativa de desempenho e estratégia individual, influenciando a composição do conjunto dos candidatos em cada conjunto de vagas.
[6] Os dados disponíveis no Atlas do Estado Brasileiro (https://www.ipea.gov.br/atlasestado/) indicam esse padrão.

Adicionalmente, o CPNU incorpora um questionário socioeconômico que coleta informações sobre características dos candidatos, como escolaridade dos pais e participação em políticas públicas educacionais, a exemplo do ProUni e FIES, e cadastros de assistência social, como o CadÚnico,. Essas informações ampliam nossas possibilidades analíticas, ao permitir explorar como diferentes dimensões da trajetória pregressa se associam às chances de aprovação em um processo seletivo de grande escala.

### 3.2 Taxas de comparecimento e de aprovação dos que compareceram

O Concurso Público Nacional Unificado (CPNU) consiste em um arranjo inovador de seleção de servidores públicos, instituído pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), que centralizou, em um único processo, vagas distribuídas entre diferentes órgãos da administração federal. Em sua primeira edição (2024), foco desta análise, o CPNU ofereceu 6.640 vagas em 21 órgãos e entidades da administração federal.

A Tabela 1 apresenta o quantitativo de candidatos por etapa do CPNU. A primeira edição do concurso contou com 2,7 milhões de inscritos, dos quais 970 mil compareceram no dia da prova (64,1% de abstenção). Do total de inscritos, 18 mil foram considerados aprovados (0,67% de taxa de aprovação e 1,86% de taxa de aprovação condicional ao comparecimento).

**Tabela 1 – Quantitativo de inscritos, comparecimentos e aprovados – CPNU 2024**

| No de Inscritos | No de Comparecimentos | No de Aprovados |
|---|---|---|
| 2.657.043 | 959.718 | 17.974 |

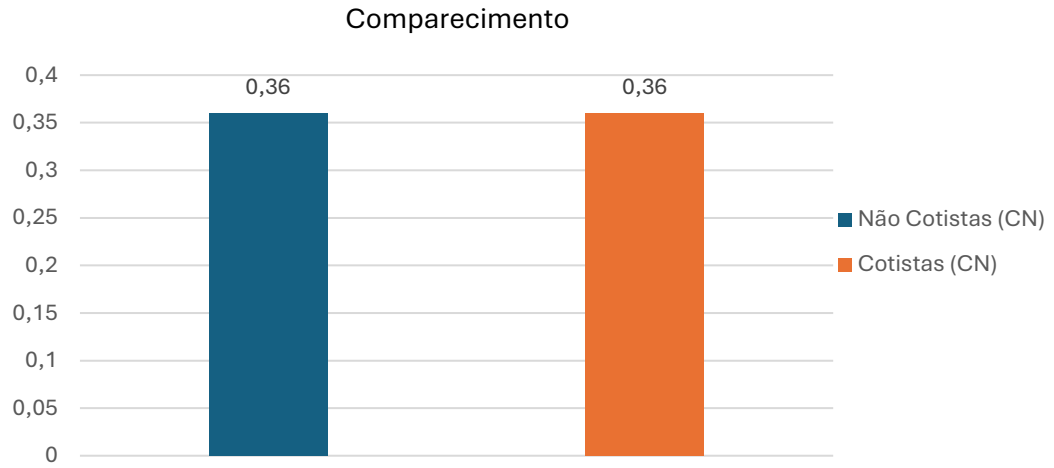
Fonte: elaboração própria a partir de dados do CNPU.

Os dados evidenciam o caráter sequencial do processo seletivo, estruturado como um funil em duas etapas. A efetivação da inscrição representa o interesse em concorrer a uma vaga no serviço público. A partir desse ponto, o primeiro filtro é o comparecimento, que reduz significativamente o universo inicial de candidatos e pode ser influenciado por fatores como custos de participação, acesso à informação, restrições de tempo e expectativas de sucesso. O segundo filtro corresponde à aprovação entre os candidatos presentes, refletindo o desempenho relativo dentro de cada modalidade de concorrência.

Nesse sentido, a taxa final de aprovação resulta da combinação entre participação no certame e desempenho entre os que comparecem, sendo ambas dimensões centrais para a compreensão dos resultados.

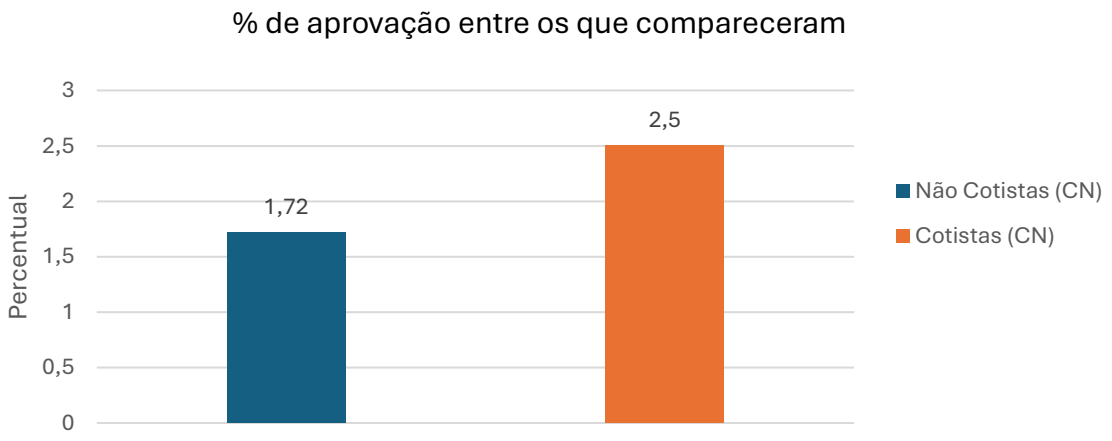
Entender como as cotas influenciam as taxas associadas às etapas de afunilamento entre inscrição e aprovação permite identificar em que dimensão do processo seletivo se concentram seus efeitos. Esses resultados são apresentados nos gráficos 9 e 10. O gráfico 9 apresenta as taxas de comparecimento por tipo de concorrência, enquanto o gráfico 10 mostra as taxas de aprovação entre os candidatos que compareceram, distinguindo cotistas e não cotistas.

**Gráfico 9 – Comparecimento– Cotistas e Não Cotistas (CN)**




Fonte: elaboração própria a partir de dados do CNPU.

**Gráfico 10 – Aprovação – Cotistas e Não Cotistas (CN)**




Fonte: elaboração própria a partir de dados do CNPU.

Esses gráficos permitem decompor as duas etapas por tipo de concorrência. No que se refere ao comparecimento, observa-se que as taxas são praticamente idênticas entre cotistas e não cotistas, situando-se em torno de 36% para ambos os grupos. Esse resultado mostra que a decisão de participar

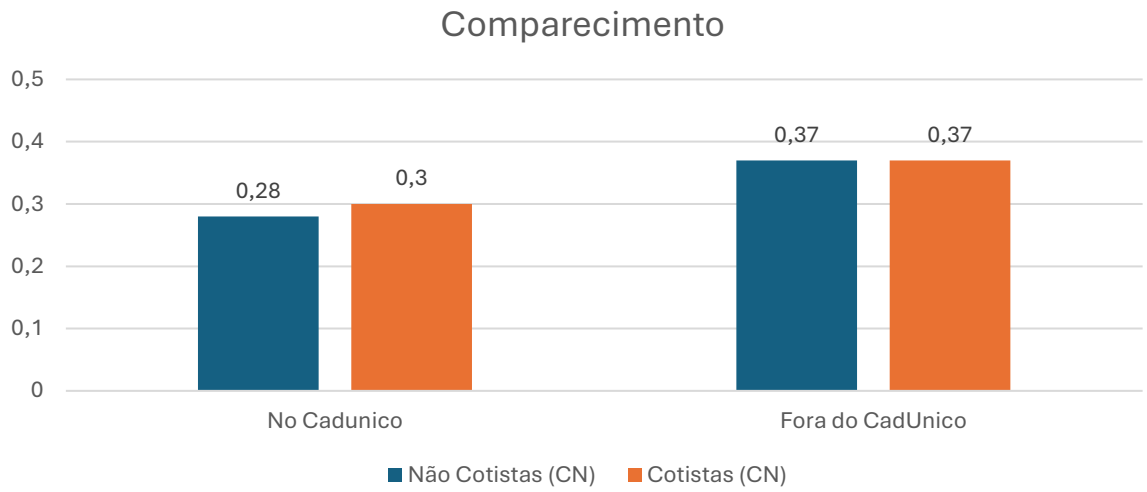
do certame não difere de forma relevante entre as modalidades de concorrência, indicando que os fatores associados ao comparecimento operam de maneira semelhante entre os grupos.

Por outro lado, ao condicionar a análise aos candidatos que compareceram, observa-se que a taxa de aprovação é mais elevada entre cotistas (2,5%) do que entre não cotistas (1,72%). Esse padrão indica que as diferenças entre os grupos se manifestam na etapa de seleção, e não na participação. As cotas, nesse contexto, operam como mecanismo de reserva de vagas que altera as condições de concorrência e a distribuição das probabilidades de aprovação entre os candidatos elegíveis.

O gráfico 11 aprofunda a análise do comparecimento ao examinar diferenças por condição socioeconômica, utilizando a vinculação ao CadÚnico como proxy de situação de vulnerabilidade socioeconômica. A presença[7] no CadÚnico é interpretada como um marcador de vulnerabilidade socioeconômica, uma vez que este identifica famílias de baixa renda. Ademais, a presença no CadÚnico é pré-requisito para que os indivíduos acessem programas sociais diversos, incluindo o Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada e o Minha Casa Minha Vida. O painel A apresenta as taxas de comparecimento entre candidatos inscritos no CadÚnico, enquanto o painel B mostra o mesmo indicador para candidatos fora desse cadastro.

[7] Optou-se por analisar apenas o retrato de vulnerabilidade no momento da inscrição, uma vez que o pedido de isenção da taxa de inscrição é permitido só a quem consta no CadÚnico neste ponto no tempo. Análises futuras com o cruzamento de dados históricos do CadÚnico permitirão analisar o conjunto de indivíduos que passaram pelo registro e se tornaram elegíveis aos programas sociais associados.

**Gráfico 11 – Taxa de comparecimento – Dentro do CadÚnico e Fora do CadÚnico**




Fonte: elaboração própria a partir de dados do CNPU.

Entre os candidatos inscritos no CadÚnico, observa-se que a taxa de comparecimento é ligeiramente mais elevada entre cotistas (30%) do que entre não cotistas (28%). Esse diferencial pode ser tomado como a relação entre a candidatura às cotas e o engajamento com o certame.

Uma possível interpretação é a de que a política de reserva de vagas aumenta a percepção de viabilidade de sucesso no processo seletivo, incentivando a participação — um mecanismo que pode ser entendido como um efeito de expectativa. Esse efeito parece concentrar-se entre os candidatos mais sensíveis a custos e incertezas; ou seja, conforme os parâmetros aqui adotados, aqueles que já se vincularam ao CadÚnico.

Para os candidatos fora do CadÚnico, as taxas de comparecimento são praticamente idênticas entre cotistas e não cotistas. Esse resultado sugere que, entre indivíduos em melhor situação socioeconômica relativa, a elegibilidade às cotas não parece influenciar de forma relevante a decisão de comparecer ao exame. Nesse grupo, a participação no certame parece menos sensível a alterações nas expectativas de sucesso associadas às regras de concorrência.

Interessa também analisar as diferenças de magnitude nas taxas de comparecimento entre os grupos inseridos e não inseridos no CadÚnico. Apesar de os candidatos vinculados ao Cadastro estarem isentos de arcar com o pagamento da taxa de inscrição, observa-se que tanto cotistas quanto não cotistas apresentam taxas de comparecimento próximas a 30%, contrastando com os 37% observados entre os candidatos fora do cadastro. Esse diferencial implica que a redução do custo operacional associado à

realização da prova, representada pela isenção da taxa, não parece suficiente para equalizar os custos e incentivos à participação ao longo da distribuição socioeconômica.

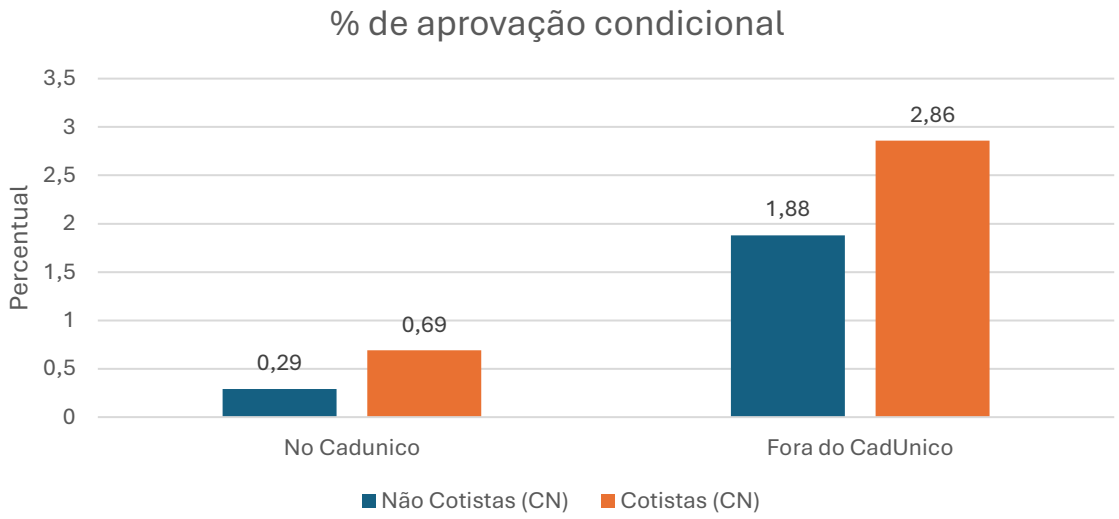
O gráfico 12 apresenta as taxas de aprovação condicional ao comparecimento, desagregadas por condição de vulnerabilidade socioeconômica, utilizando novamente a vinculação ao CadÚnico como proxy. Esse gráfico distingue os resultados entre candidatos inscritos no CadÚnico e aqueles fora desse cadastro.

Entre os candidatos inscritos no CadÚnico, observa-se que cotistas apresentam taxas de aprovação bem mais altas (0,69%) do que não cotistas (0,29%). É justo apontar que a taxa de aprovação dos cotistas é similar à dos candidatos em geral (0,69% vs 0,67%), indicando que as cotas raciais elevam as chances dos candidatos do CadÚnico, que enfrentam piores condições de acesso, ao nível médio observado no certame.

A diferença em relação aos não cotistas desse grupo (taxa de aprovação condicional ao comparecimento de 0,29%) é relevante e aponta, por um lado, o papel das cotas raciais em ampliar as chances de aprovação para os cotistas vulneráveis e, por outro, a necessidade de reflexão sobre o grupo de vulneráveis que não concorrem via cotas.

Para os candidatos fora do CadÚnico, as taxas de aprovação condicional ao comparecimento também são mais elevadas entre cotistas (2,86%) em comparação aos não cotistas (1,88%). Embora o diferencial entre os grupos permaneça, ele é relativamente menor em termos proporcionais quando comparado ao observado entre os candidatos inscritos no CadÚnico. Isso sugere que, entre indivíduos em melhor situação socioeconômica relativa, as diferenças nas condições de concorrência continuam relevantes, mas operam sobre uma base de desigualdade menos acentuada.

**Gráfico 12 – Taxa de aprovação condicional ao comparecimento - Dentro do CadÚnico e Fora do CadÚnico – Cotistas e Não Cotistas (CN)**




Fonte: elaboração própria a partir de dados do CNPU.

Adicionalmente, é relevante comparar as magnitudes das taxas de aprovação dos que compareceram entre os grupos que se declararam inseridos ou não inseridos nos registros do CadÚnico no momento da inscrição. Nota-se que as taxas de aprovação são substancialmente mais elevadas para o grupo fora do CadÚnico, revelando desigualdades nas chances de aprovação entre indivíduos em diferentes posições da distribuição socioeconômica.

Esse achado pode ser interpretado à luz do acúmulo de exposição a desigualdades de oportunidades, que se refletem no desempenho na prova. É particularmente notória a desigualdade no acesso, na permanência e no desempenho em todas as etapas de ensino entre indivíduos de diferentes níveis socioeconômicos (Barros et al. 2007, Neri 2019, Senkevics e Carvalho 2020). Uma vez que a seleção tem por base o desempenho na prova, esses achados apontam para a necessidade de fortalecimento das políticas educacionais que moldam as trajetórias anteriores ao ingresso no concurso.

Uma das principais dimensões de desigualdades nas trajetórias dos candidatos e seus resultados no mercado de trabalho está relacionada ao gênero do indivíduo. De fato, em um certame como o CPNU, é possível que as probabilidades de sucesso de homens e mulheres sejam afetadas pelos diferentes custos econômicos e sociais de preparação e comparecimento no dia da prova. Nesse sentido, cabe examinar esses dados segundo o gênero dos candidatos. Primeiro, o gráfico 13 traz os dados de comparecimento para homens e mulheres que concorreram ou não pela modalidade de cotas. Notam-se taxas mais altas

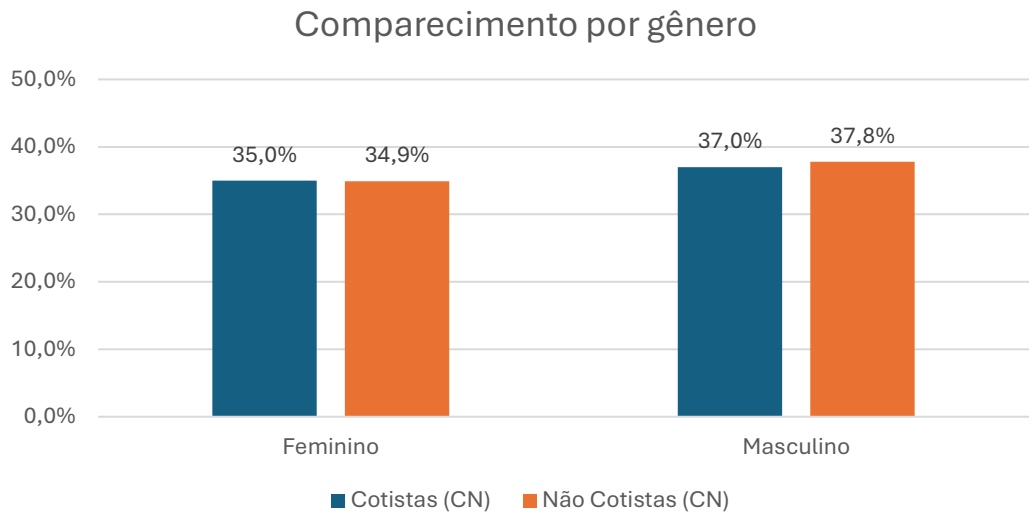
de comparecimento entre os homens (37,0% dos cotistas e 37,8% dos não cotistas) do que entre as mulheres (35,0% e 34,9%, respectivamente), uma diferença de cerca de 2 a 3 pontos percentuais favorável ao público masculino, presente em ambas as modalidades.

Chama atenção, contudo, que o efeito da condição de cotista sobre o comparecimento é praticamente nulo em ambos os gêneros. Entre as mulheres, cotistas e não cotistas comparecem em proporções quase idênticas (35,0% contra 34,9%), e entre os homens a diferença é igualmente pequena, com leve vantagem dos não cotistas (37,8% contra 37,0%). Em outras palavras, a decisão de comparecer à prova parece responder mais ao gênero do candidato do que à modalidade pela qual concorre, o que é coerente com o achado geral de que as cotas operam na etapa de seleção, e não na de participação.

O quadro se inverte quando se observa a aprovação condicional ao comparecimento (gráfico 14). Aqui, a modalidade de cotas passa a fazer diferença expressiva dentro de cada gênero. Entre as mulheres, as cotistas aprovam a uma taxa de 1,86%, contra 1,23% das não cotistas, uma vantagem de cerca de 0,6 ponto percentual, ou aproximadamente 50% a mais. Entre os homens, o mesmo padrão se repete e de forma ainda mais acentuada, com os cotistas atingindo 3,17% de aprovação ante 2,32% dos não cotistas. Ou seja, ao contrário do comparecimento, a aprovação é claramente sensível à reserva de vagas, e em ambos os gêneros a condição de cotista eleva as chances de êxito.

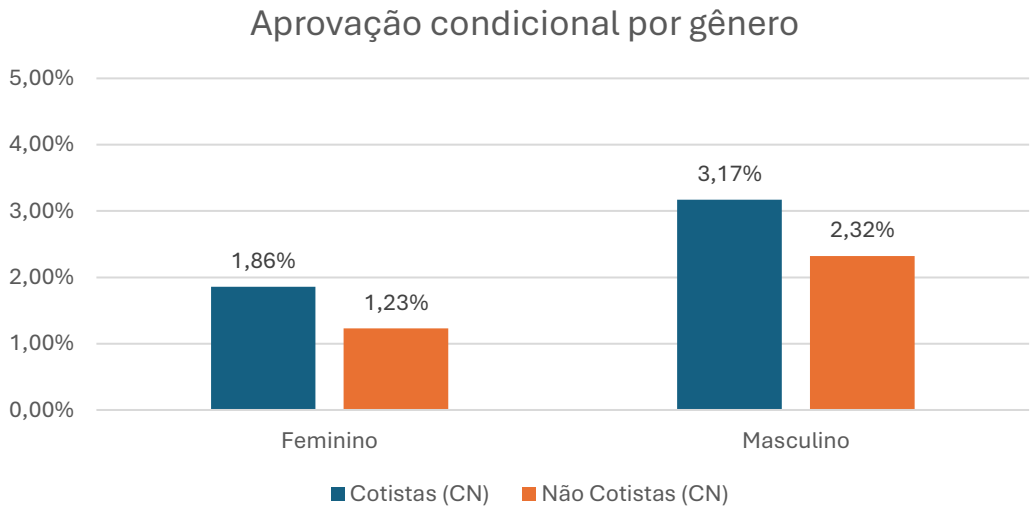
Por fim, vale registrar que persiste uma diferença de aprovação entre homens e mulheres dentro de cada modalidade, com taxas masculinas superiores às femininas tanto entre cotistas (3,17% contra 1,86%) quanto entre não cotistas (2,32% contra 1,23%). Esse hiato de gênero, que antecede a política de cotas, atualmente voltada para outra clivagem social, sugere que a reserva de vagas, embora amplie as chances de aprovação de ambos os grupos, não elimina as assimetrias de gênero observadas na etapa final de seleção.

**Gráfico 13 – Taxa de comparecimento por gênero - Cotistas e Não Cotistas (CN)**




Fonte: elaboração própria a partir de dados do CNPU.

**Gráfico 14 – Taxa de aprovação condicional ao comparecimento por gênero - Cotistas e Não Cotistas (CN)**




Fonte: elaboração própria a partir de dados do CNPU.

Além do registro no CadÚnico, os dados do cadastro de inscrição do CPNU permitem avaliar como outras políticas operam em interação com as cotas raciais nas probabilidades de comparecimento e aprovação. A participação ou histórico de participação em programas de acesso ao ensino superior, como o Programa Universidade para Todos (ProUni) e o Financiamento Estudantil (Fies), permite que os

candidatos solicitem a isenção da taxa de inscrição. É importante ressaltar que o ProUni e o Fies atuam aliviando as restrições financeiras que impedem o acesso de jovens de baixa renda ao ensino superior. Assim, pelo seu desenho, a participação nesses programas permite distinguir indivíduos de menor renda familiar com determinada trajetória educacional (associada ao ensino privado) de seus pares que não participaram desses programas.

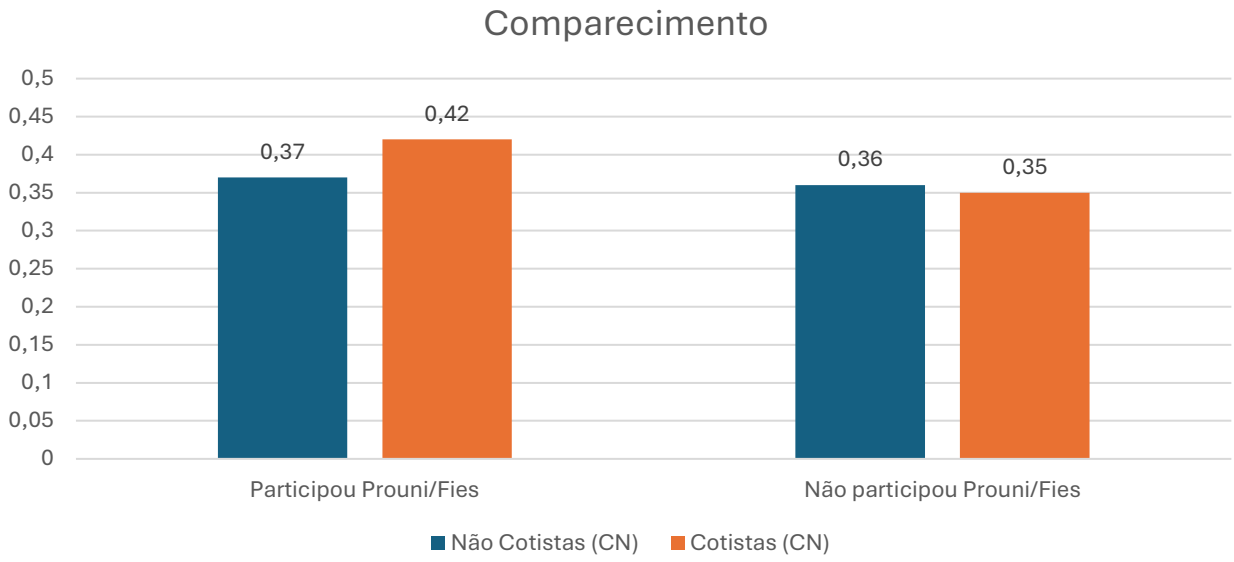
Enquanto o CadÚnico capta dimensões mais imediatas de restrição socioeconômica, a participação em programas como ProUni e Fies permite aproximar a trajetória educacional dos candidatos, capturando dimensões mais estruturais de mobilidade.

Entre os candidatos que participaram do ProUni ou do Fies, a taxa de comparecimento é mais elevada entre cotistas (42%) do que entre não cotistas (37%). Esse diferencial sugere que, entre indivíduos com histórico de acesso ao ensino superior privado por meio de políticas públicas, a elegibilidade às cotas pode estar associada a maior engajamento com o certame. Uma possível interpretação é que a combinação entre a experiência prévia de inserção educacional via políticas de inclusão e a expectativa de acesso ao serviço público reforça a percepção de viabilidade de sucesso, incentivando a participação — o que pode ser entendido como um possível "efeito esperança".

Para os candidatos que não participaram desses programas, as taxas de comparecimento são bastante próximas entre cotistas e não cotistas, com leve vantagem para os não cotistas (36% contra 35%). Esse padrão indica que, na ausência de trajetória prévia de acesso ao ensino superior privado por meio dessas políticas, a elegibilidade às cotas não parece influenciar de forma relevante a probabilidade de comparecimento.

Em conjunto, os resultados sugerem que o comparecimento ao certame responde de forma heterogênea às características de trajetória dos candidatos. Em particular, a associação positiva entre cotas e comparecimento parece concentrar-se entre indivíduos que já tiveram acesso ao ensino superior privado por meio de políticas públicas, indicando um possível efeito complementar entre diferentes instrumentos de inclusão. Esses achados são consistentes com a hipótese de que experiências anteriores de mobilidade educacional podem reforçar expectativas de sucesso em novos processos seletivos, influenciando decisões de participação.

**Gráfico 15 – Taxa de comparecimento – Participou do ProUni/Fies (Painel A) e Participou do ProUni/Fies (Painel B)**




Fonte: elaboração própria a partir de dados do CNPU.

O gráfico 16 apresenta as taxas de aprovação condicional ao comparecimento segundo a participação prévia em programas de acesso ao ensino superior, especificamente o ProUni e o Fies.

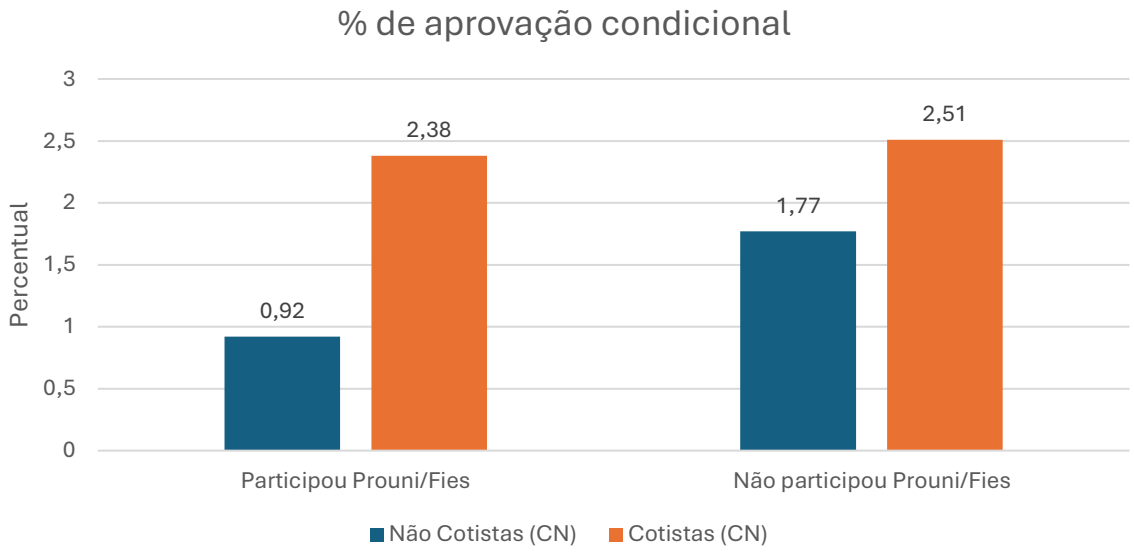
Entre os candidatos que participaram desses programas, observa-se que a taxa de aprovação dos que compareceram é significativamente mais elevada entre cotistas (2,38%) do que entre não cotistas (0,92%). Esse diferencial expressivo (aproximadamente 2,6 vezes maior) indica que, entre indivíduos com trajetória de acesso ao ensino superior privado mediada por políticas públicas, as cotas ampliam de forma substancial as chances de sucesso no processo seletivo. A complementariedade entre as políticas é evidente e merece registro.

Para os candidatos que não participaram do ProUni ou do Fies, também se observa maior taxa de aprovação entre cotistas (2,51%), em comparação aos não cotistas (1,77%). Embora o diferencial entre os grupos permaneça, ele é relativamente menor em termos proporcionais quando comparado ao grupo com participação nesses programas.

Em conjunto, os resultados sugerem que o efeito das cotas sobre a probabilidade de aprovação, condicional ao comparecimento, é mais pronunciado entre candidatos com trajetória educacional marcada por políticas de inclusão no ensino superior. Esse padrão é consistente com a hipótese de que

diferentes políticas públicas podem atuar de forma complementar ao longo da trajetória dos indivíduos, reforçando suas chances de inserção em etapas subsequentes de mobilidade ocupacional.

**Gráfico 16 – Taxa de aprovação condicional ao comparecimento – Participou do ProUni/Fies e não participou do ProUni/Fies**




Fonte: elaboração própria a partir de dados do CNPU.

É relevante também comparar os dois grupos definidos pela participação no ProUni/Fies. Entre os não cotistas que participaram desses programas, a taxa de aprovação condicional ao comparecimento é substancialmente inferior à observada entre seus pares que não utilizaram essas políticas (0,92% e 1,77%). O dado reforça a hipótese de que que a participação nesses programas está associada a um desempenho relativamente inferior na ampla concorrência.

Por outro lado, entre os cotistas, a taxa de aprovação condicional ao comparecimento é bastante próxima entre aqueles que participaram e os que não participaram do ProUni/Fies (2,38% e 2,51%). Esse padrão é consistente com maior homogeneidade de desempenho entre esses grupos.

Esses conjuntos de resultados sugerem que as diferenças nas probabilidades de aprovação refletem não apenas o desenho institucional das regras de concorrência, mas também desigualdades acumuladas ao longo das trajetórias educacionais e sociais dos candidatos.

## 4 COTAS E DESIGUALADADE NO MERCADO DE TRABALHO

Os resultados apresentados até aqui reforçam a importância de ações afirmativas para pessoas negras no acesso ao serviço público. Como entrar na burocracia federal representa um incremento maior nos rendimentos de negros do que de brancos, uma política que aumente a probabilidade de ingresso para essa população contribui para a redução das desigualdades raciais no mercado de trabalho.

Para além desses achados, os microdados dos candidatos inscritos e aprovados no CPNU permitem estudar em ainda mais detalhe o potencial de redução de desigualdades da política de reservas de vagas. A partir do questionário socioeconômico preenchido pelos candidatos, é possível entender quais características individuais estão correlacionadas com a aprovação no concurso. Em especial, é possível comparar o aumento das chances de aprovação gerado pelo direito a cotas com um dos principais determinantes de trajetórias dos indivíduos ao nascer: o grau de escolaridade dos pais.

Essa comparação é especialmente relevante para estudar mobilidade intergeracional e desigualdades de oportunidades. Variáveis determinadas ao nascer (como raça, sexo, escolaridade dos pais e local de nascimento), por não estarem sob o controle dos indivíduos, não deveriam influenciar as trajetórias econômicas em uma sociedade com igualdade de oportunidades.

No Brasil e em seus pares latino-americanos, ao contrário, essas variáveis estão diretamente relacionadas às trajetórias educacionais e laborais futuras. Em particular, o grau de educação dos pais é o componente mais relacionado às desigualdades de oportunidades, explicando aproximadamente metade das disparidades herdadas ao nascer (Brunori et al., 2024).

Dado o contexto brasileiro, portanto, é coerente esperar que os candidatos que nasceram em ambientes privilegiados e com fatores associados a um maior sucesso profissional larguem na frente ao concorrer por uma vaga no CPNU. Essa vantagem, é importante ressaltar, é simplesmente fruto da loteria do nascimento e não está associada a nenhuma característica endógena ao indivíduo, como esforço ou habilidade. Nas próximas seções, quantificamos o papel da escolaridade dos pais na probabilidade de aprovação no CPNU e analisamos como as cotas atuam para corrigir parte dessa vantagem.

### 4.1 O papel das cotas na redistribuição de oportunidades

Para entender o quanto as características individuais ao nascer determinam o sucesso no concurso, realizamos exercícios empíricos a partir de modelos de probabilidade linear[8]. No nosso caso, há três

[8] Na prática, os resultados principais são estimamos a partir da seguinte regressão:

variáveis dependentes de interesse: o comparecimento para realização da prova e a aprovação no concurso tanto por parte de inscritos como dos que de fato realizaram a prova. Nos três casos, as variáveis são binárias e recebem valor 1 caso o candidato tenha comparecido ou tenha sido aprovado, e zero em caso contrário. As duas variáveis explicativas de interesse são: i) se o candidato possui ou não pais que completaram o ensino superior e ii) se o candidato possui ou não direito a cotas para pessoas negras. As demais variáveis explicativas envolvem as pré-determinadas: sexo, idade e estado de nascimento; em algumas especificações, incluímos também outras variáveis que podem se correlacionar com sucesso no concurso, mas que envolvem algum grau de endogeneidade, como nível educacional do candidato, por exemplo.

A tabela 2 a seguir resume os principais resultados. As três primeiras colunas apresentam os resultados para a probabilidade média de aprovação dos candidatos inscritos a partir de três diferentes modelos: i) sem controles adicionais, ii) controlando para outras características pré-determinadas – como sexo, estado e ano de nascimento, e iii) controlando para escolaridade do candidato.

Os resultados são ilustrados também no gráfico 17 e mostram de maneira clara a vantagem que candidatos filhos de pais com ensino superior têm sobre os demais. Para os que têm pais com baixa escolaridade, a probabilidade de ser aprovado é de 0,46%, enquanto para o que nasceram em famílias com maior nível educacional esse índice varia entre 0,99% e 1,2%. Em outras palavras, as chances de aprovação mais do que dobram para aqueles cujos pais concluíram o ensino superior.

$$y_{ise} = \alpha + \beta_1 Pais_ES_i + \beta_2 Cotas_i + \beta_3 (Pais_ES_i \times Cotas_i) + Idade_i + \delta_s + \theta_e + u_{ise}$$

em que $y_{ish}$é variável binária de aprovação ou comparecimento de candidato *i* de sexo *s* nascido no estado *e*; *Pais_ES* é variável binária que indica se os pais do candidato possuem ensino superior; *Cotas* indica se o candidato é cotista; Idade denota a idade do candidato; $\delta_s$ $e$ $\theta_e$ são os efeitos fixos de sexo e estado e $u_{ise}$ é o termo de erro. Em algumas especificações, suprimimos a variável de idade e efeitos fixos e em outras adicionamos a escolaridade do candidato.

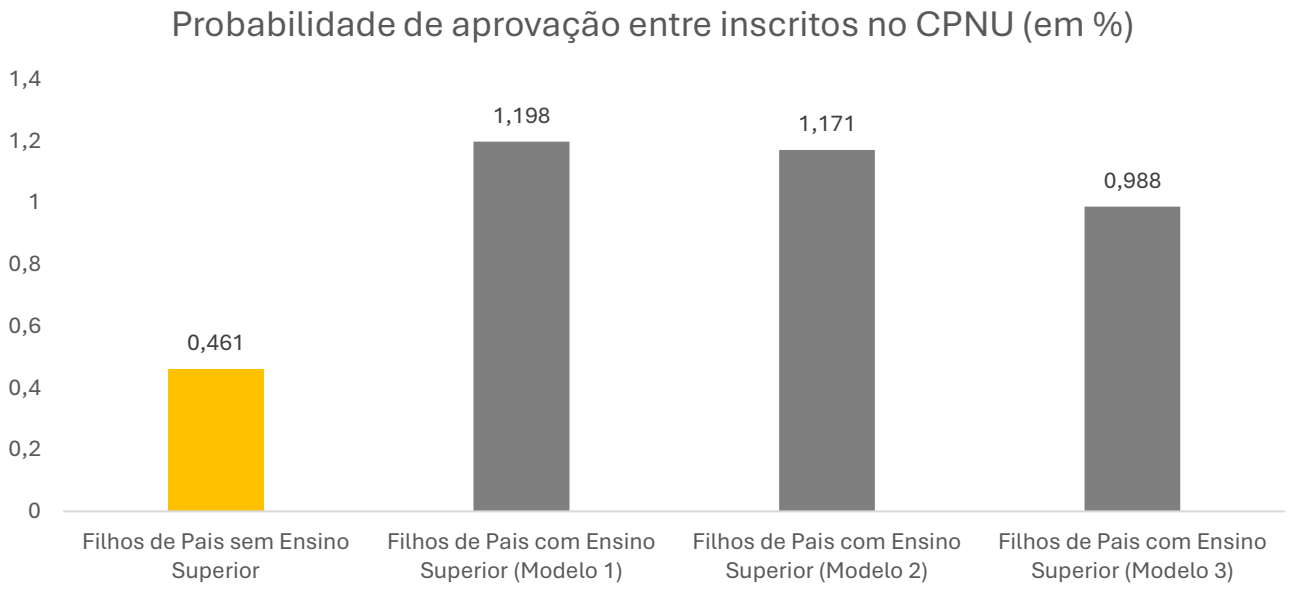
**Tabela 2 – Resultados de modelo de regressão linear**

| | Aprovado (%) | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) |
| Constante | 0,461*** | | | 0,372*** | | |
| | (0,005) | | | (0,005) | | |
| Educ. pais (superior) | 0,737*** | 0,710*** | 0,527*** | 0,747*** | 0,713*** | 0,531*** |
| | (0,013) | (0,013) | (0,013) | (0,013) | (0,013) | (0,013) |
| Cota racial (negro) | | | | 0,394*** | 0,370*** | 0,416*** |
| | | | | (0,015) | (0,015) | (0,015) |
| Cota racial × Educ. pais (superior) | | | | 0,162*** | 0,189*** | 0,188*** |
| | | | | (0,041) | (0,041) | (0,041) |
| UF, Sexo, Idade | N | S | S | N | S | S |
| Escolaridade | N | N | S | N | N | S |
| Observações | 2.593.282 | 2.588.121 | 2.588.121 | 2.593.282 | 2.588.121 | 2.588.121 |
| $R^2$ | 0,002 | 0,003 | 0,007 | 0,002 | 0,004 | 0,007 |

Erros-padrão heterocedástico-robustos entre parênteses. $^{*}p < 0,10$, $^{**}p < 0,05$, $^{***}p < 0,01$.

Fonte: elaboração própria a partir de dados do CNPU.

**Gráfico 17 –Probabilidade de aprovação entre inscritos no CPNU (em %)**




Fonte: elaboração própria a partir de dados do CNPU.

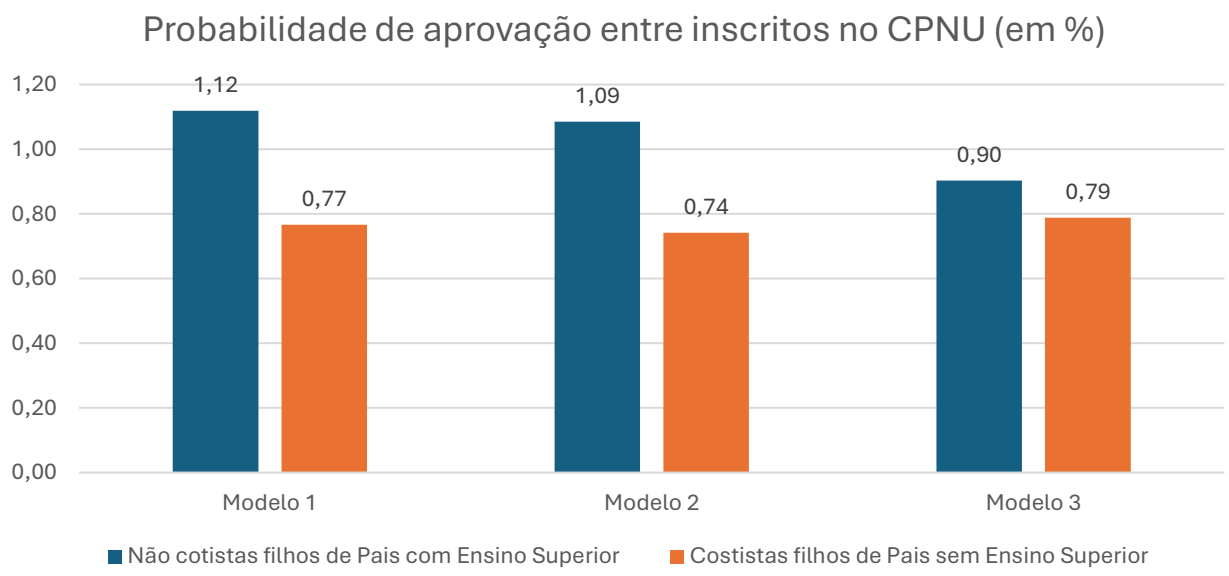
As três últimas colunas da tabela 2 apresentam exercício semelhante, mas investigam também o quanto as cotas para candidatos negros alteram a probabilidade de aprovação. Os resultados mostram que a

reserva de vagas impulsiona a probabilidade de aprovação de cotistas de maneira semelhante ao que a escolaridade alta dos pais representa para candidatos não cotistas.

O gráfico 18 resume os achados para os três diferentes modelos. Para o modelo 2, que leva em conta outras características determinadas ao nascer (como sexo, ano e local de nascimento), a probabilidade de aprovação de cotistas filhos de pais com baixa escolaridade é impulsionada em 0,37 pontos percentuais pelas cotas e chega a 0,74%. Enquanto isso, possuir pais com alta escolaridade confere 0,71 pontos percentuais de vantagem a não cotistas, o que leva a sua chance de aprovação para 1,09%.

Esse resultado reforça o poder das cotas na redução das desigualdades: isoladamente elas são capazes de reduzir em 52% o hiato entre negros filhos de pais com baixa escolaridade e brancos filhos de pais com alta escolaridade. Mais ainda, como parte do privilégio de ter pais com alta escolaridade se dá via acesso à educação, quando a educação do candidato é levada em conta o hiato entre os grupos é ainda menor. A coluna 6 da tabela 2 e o modelo 3 do gráfico 18 mostram que, entre os candidatos que possuem o mesmo nível educacional, as cotas corrigem 78% da vantagem conferida ao nascer aos não cotistas filhos de pais com ensino superior completo. As chances de aprovação para esses grupos ficam muito próximas: 0,79% e 0,9%.

**Gráfico 18 – Probabilidade de aprovação entre inscritos no CPNU (em %)**




Fonte: elaboração própria a partir de dados do CNPU.

Os resultados apresentados até agora consideram o universo de candidatos inscritos. Esse grupo é particularmente relevante pois representa o conjunto de indivíduos interessados em ingressar no serviço público. Uma etapa fundamental, porém, é a própria realização da prova, já que uma parcela significativa de candidatos não comparece no dia do concurso como mostram os resultados da seção anterior. É razoável supor que as razões para não realização da prova sejam distintas para candidatos de perfis socioeconômicos diferentes e que essa diferença, por sua vez, seja em parte explicada por heranças de condições determinadas ao nascer.

As três primeiras colunas da tabela 3 investigam essas questões e apresentam os resultados dos mesmos exercícios acima, mas tendo como variável dependente a realização das provas. Em resumo, a probabilidade de comparecimento de candidatos filhos de pais sem ensino superior é de 33% e as cotas aumentam marginalmente o comparecimento para 34% para esse grupo. Para candidatos com pais de alta escolaridade a probabilidade de comparecimento é de 42% para cotistas e não cotistas. Essa diferença já mostra que parte do maior sucesso dos candidatos de pais com alta escolaridade se dá por sua maior taxa de comparecimento.

**Tabela 3 – Resultados de modelos de regressão linear**

| | Compareceu (%) | | | Aprovado (%) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) |
| Constante | 32,9*** | | | 1,13*** | | |
| | (0,041) | | | (0,016) | | |
| Educ. pais (superior) | 8,43*** | 9,10*** | 7,07*** | 1,58*** | 1,46*** | 1,12*** |
| | (0,070) | (0,071) | (0,071) | (0,034) | (0,034) | (0,034) |
| Cota racial (negro) | 1,03*** | 0,708*** | 1,32*** | 1,13*** | 1,09*** | 1,14*** |
| | (0,086) | (0,086) | (0,085) | (0,044) | (0,044) | (0,044) |
| Educ. pais (superior) × Cota racial | -0,822*** | -0,737*** | -0,753*** | 0,197* | 0,268*** | 0,267*** |
| | (0,174) | (0,173) | (0,172) | (0,101) | (0,101) | (0,101) |
| UF, Sexo, Idade | N | S | S | N | S | S |
| Escolaridade | N | N | S | N | N | S |
| Observações | 2.593.282 | 2.588.121 | 2.588.121 | 930.001 | 928.020 | 928.020 |
| $R^2$ | 0,007 | 0,018 | 0,032 | 0,004 | 0,008 | 0,014 |

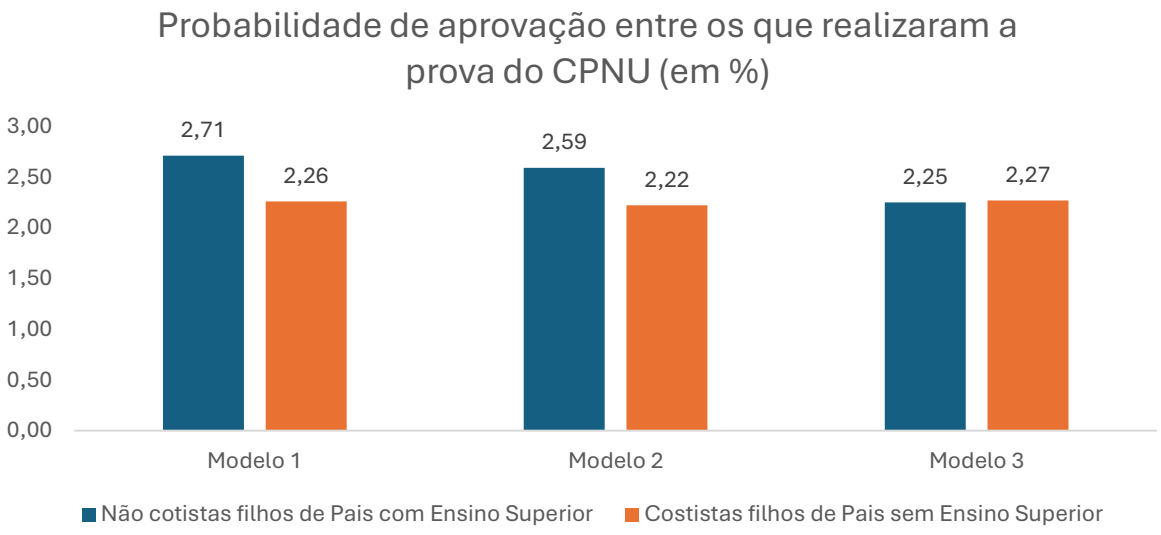
Erros-padrão heterocedástico-robustos entre parênteses. $^{*}p < 0,10$, $^{**}p < 0,05$, $^{***}p < 0,01$.

Fonte: elaboração própria a partir de dados do CNPU.

Finalmente, as três últimas colunas da tabela 3 apresentam os resultados para a aprovação entre os que realizaram as provas. Naturalmente, como também mostrado pelo gráfico 19, para todos os grupos a taxa de aprovação é maior do que nas tabelas anteriores, já que dois terços dos inscritos foram eliminados por não realizarem as provas.

Entre os que compareceram, o hiato entre cotistas filhos de pais com baixa escolaridade e não cotistas cujos pais completaram o ensino superior é ainda mais estreito e inexiste quando se leva em consideração educação do candidato, conforme ilustrado pelo modelo 3 do gráfico 19. Em outras palavras, quando comparamos, entre os candidatos que possuem o mesmo nível educacional, os que de fato prestaram o concurso, as cotas para população negra impulsionam a aprovação na mesma magnitude que a alta escolaridade dos pais impulsiona para os demais candidatos.

**Gráfico 19 –Probabilidade de aprovação entre os que realizaram a prova do CPNU (em %)**




Fonte: elaboração própria a partir de dados do CNPU.

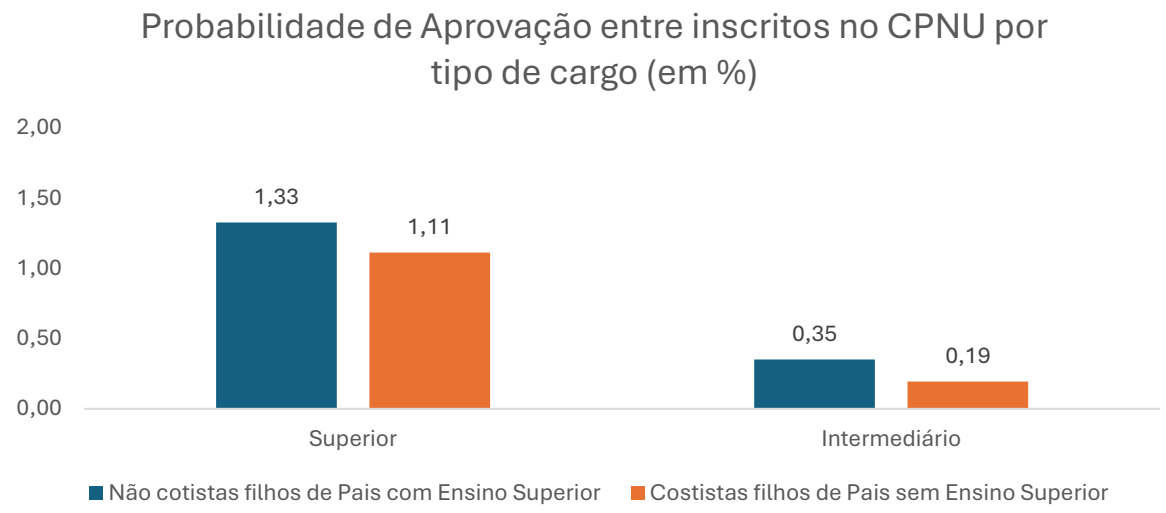
### 4.2 Heterogeneidade por bloco de especialidades

Como mostrado na primeira seção do texto, os efeitos da entrada no serviço público variam conforme a complexidade da ocupação exercida. Desse modo, é também importante analisar o papel das cotas sobre os diferentes tipos de cargos que estavam sendo ofertados no CPNU. A seguir apresentamos como as taxas de aprovação e comparecimento se comportam para os cargos de nível superior e intermediário entre os diferentes perfis de candidatos. Em razão da restrição de espaço, apresentamos apenas os gráficos nesta seção.

Os gráficos mostram que, de fato, as taxas de aprovação e comparecimento variam consideravelmente entre os cargos de nível superior e intermediário. Em primeiro lugar, é possível observar no gráfico 20 que a taxa de aprovação, tendo em vista o número de candidatos e vagas, é maior para os cargos de nível

superior. Para essas vagas, as cotas reduzem em 73% o hiato de ter pais com alta escolaridade, enquanto para os cargos de nível intermediário a correção é importante, mas mais modesta, de 34%.

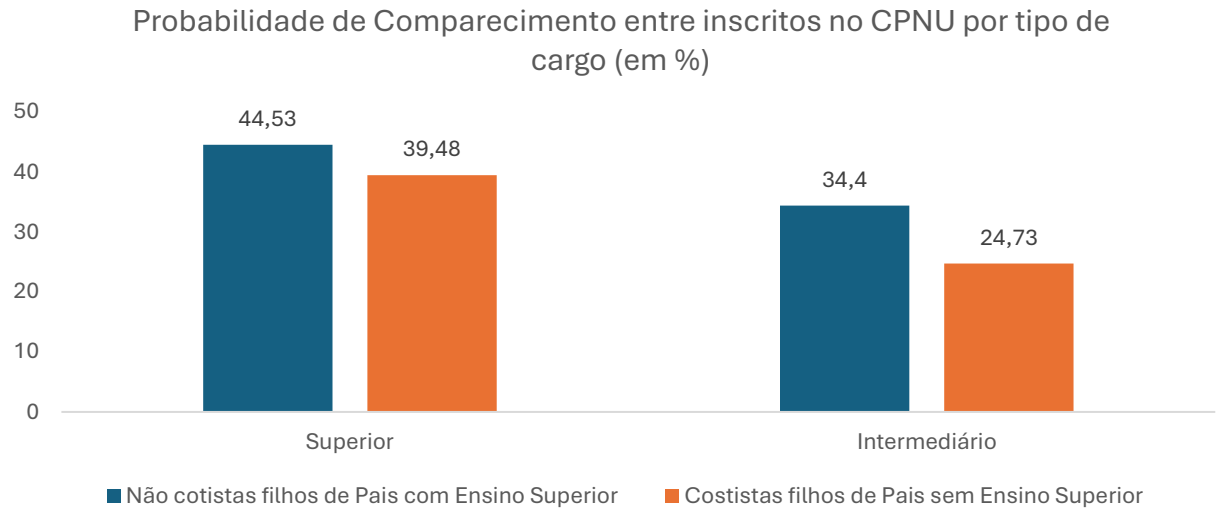
**Gráfico 20 –Probabilidade de aprovação entre inscritos no CPNU por tipo de cargo (em %)**




Fonte: elaboração própria a partir de dados do CNPU.

Esses resultados são explicados, em parte, pelas diferenças nas taxas de comparecimento entre os grupos em análise por diferentes tipos de cargo, conforme demonstrado no gráfico 21. Nos cargos de nível superior, não só a presença é maior para os dois grupos, como a diferença entre cotistas filhos de pais com baixa escolaridade e não cotistas filhos de pais com alta escolaridade é menor (5 contra 10 pontos percentuais).

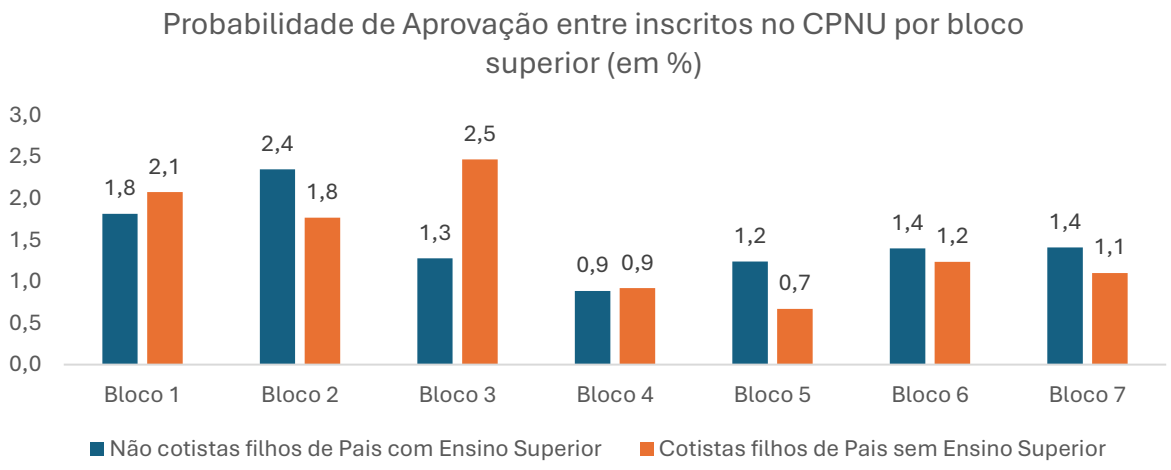
**Gráfico 21 –Probabilidade de Comparecimento entre inscritos no CPNU por tipo de cargo (em %)**




Fonte: elaboração própria a partir de dados do CNPU.

Finalmente, os gráficos a seguir apresentam as diferentes taxas de aprovação e comparecimento entre as carreiras de nível superior. Os resultados mostram que há uma variação importante a depender do cargo. Por exemplo, enquanto as cotas são especialmente relevantes para igualar as chances entre cotistas com pais com baixa escolaridade e não cotistas filhos de pais com ensino superior nos blocos 4 – *Trabalho e Saúde do Servidor,* 3 – *Ambiental, Agrário e Biológicas,* 1 – *Infraestrutura, Exatas e Engenharia*, oferecendo chances ainda maiores nesses casos, sua atuação é mais modesta para os cargos 2 – *Tecnologia, Dados e Informação* e 5 – *Educação, Saúde, Desenvolvimento Social e Direitos Humanos*.

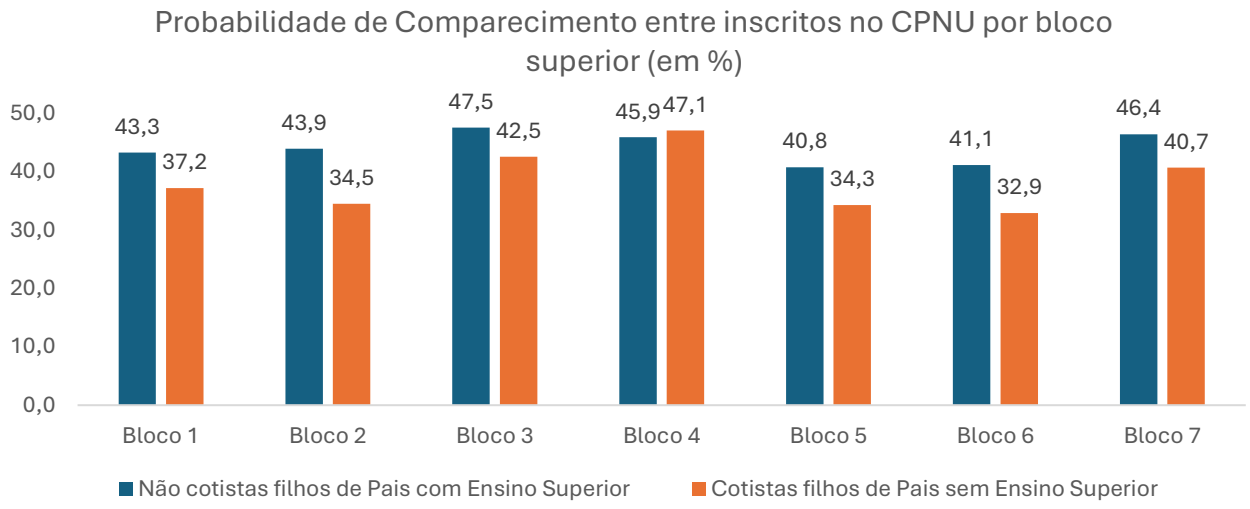
**Gráfico 22 – Probabilidade de aprovação entre inscritos no CPNU por bloco superior (em %)**



Fonte: elaboração própria a partir de dados do CNPU.

Mais uma vez essa heterogeneidade é explicada em parte por taxas de comparecimento distintas entre as diferentes carreiras. De fato, o bloco 4 é o único em que o comparecimento de cotistas supera o de não cotistas, enquanto para os blocos 2, 5, e 6 - *Setores Econômicos e Regulação*, a diferença fica entre 6 e 9 pontos percentuais.

**Gráfico 23 –Probabilidade de Comparecimento entre inscritos no CPNU por bloco superior (em %)**

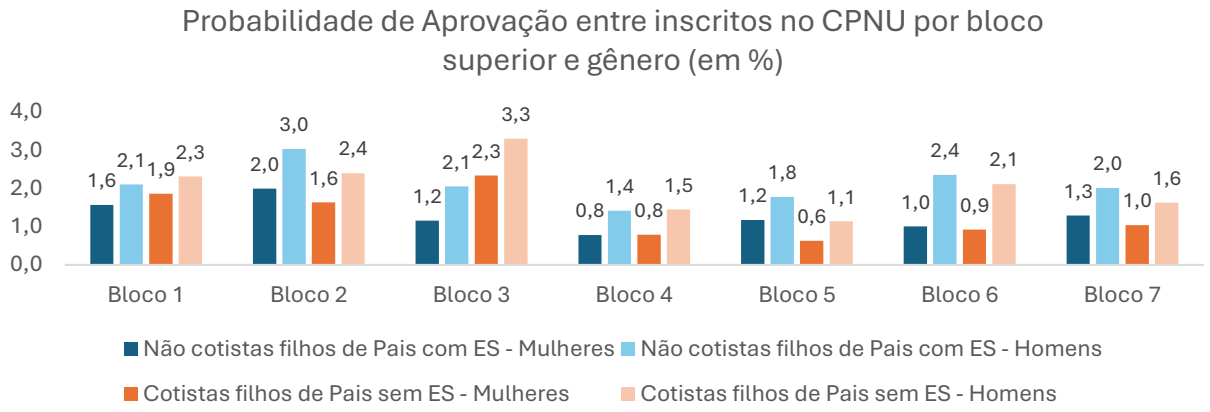



Fonte: elaboração própria a partir de dados do CNPU.

Como demonstrado nas seções anteriores, um dos fatores que está mais correlacionado com a aprovação no concurso e que interage com as demais desigualdades no mercado de trabalho é o gênero do candidato. Os gráficos a seguir examinam a probabilidade de aprovação e comparecimento para homens e mulheres nos dois grupos em análise.

O gráfico 24 mostra que, para todos os blocos, a probabilidade de aprovação é maior para homens do que para mulheres, tanto entre cotistas filhos de pais sem ensino superior quanto para não cotistas filhos de pais com alta escolaridade. Esse hiato de gênero é mais significativo para os blocos 6 e 7 – *Gestão Governamental e Administração Pública* e menos importante para o bloco 1. Para as vagas do bloco 3, a importância das cotas é tão significativa que, apenas nesse bloco, a probabilidade de aprovação de mulheres cotistas supera a de homens não cotistas com pais com alta escolaridade.

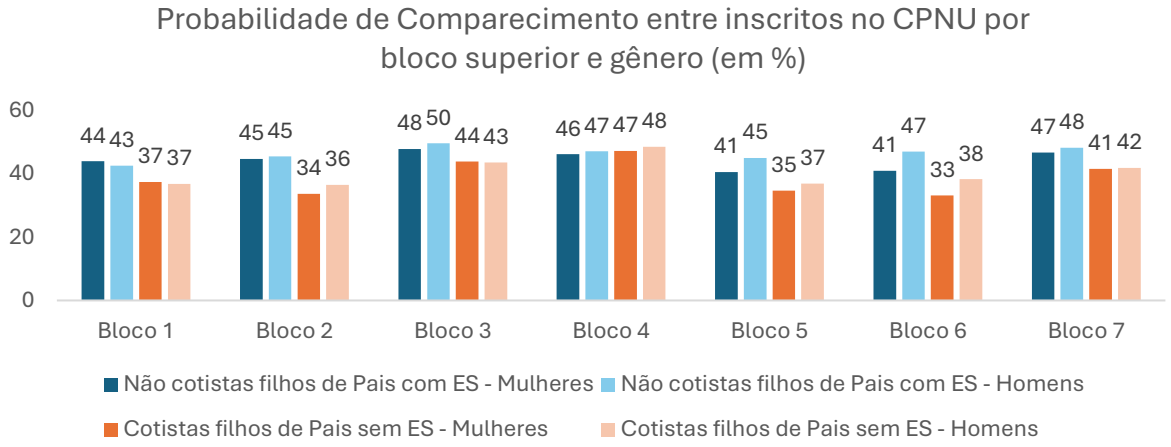
Gráfico 24 – Probabilidade de aprovação entre inscritos no CPNU por bloco superior e gênero (em %)




Fonte: elaboração própria a partir de dados do CNPU.

Em relação às taxas de comparecimento, o padrão geral de maior presença de homens é observado de maneira expressiva apenas nos blocos 5 e 6, como demonstrado no gráfico 25. Para os demais blocos, os subgrupos de cotistas e não cotistas em análise não apresentam diferença sistemática de comparecimento entre os gêneros. Isso significa que os resultados heterogêneos de aprovação podem ser explicados apenas em parte por diferentes taxas de comparecimento, indicando a necessidade de se considerar políticas específicas para inclusão de mulheres no setor público, sobretudo cotistas.

**Gráfico 25– Probabilidade de comparecimento entre inscritos no CPNU por bloco superior e gênero (em %)**




Fonte: elaboração própria a partir de dados do CNPU.

A variação entre os diferentes blocos revela o impacto heterogêneo das cotas para as diferentes carreiras. Esses resultados são influenciados pela demanda relativa pelas vagas, que, por sua vez, é consequência da formação profissional dos candidatos e influenciada por uma série de fatores ao longo da vida, como mecanismos que reforçam desigualdades e política públicas que tentam corrigi-las. Dessa maneira, estudar os determinantes da oferta relativa de candidatos, as diferentes taxas de comparecimento entre os cargos e os possíveis ajustes de desenho de política podem potencializar o seu impacto.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ingresso dos diferentes grupos raciais no serviço público federal tem sido analisado, nesta nota, como uma inflexão nas trajetórias laborais dos indivíduos que amplia seus horizontes de rendimento, sobremaneira para pessoas negras. No entanto, compreender plenamente esse processo exige olhar também para o próprio mecanismo de seleção e sua interação com as ações afirmativas raciais e a origem social. Assim, se o ingresso no serviço público representa uma inflexão nas trajetórias, torna-se central examinar os mecanismos que regulam o acesso a esse setor.

Neste relatório, utilizamos dados administrativos de servidores públicos e microdados do CPNU para entender como o acesso às carreiras do Executivo federal afeta a trajetória laboral dos diferentes grupos de trabalhadores e de que maneira políticas afirmativas alteram a composição do quadro de servidores. Os resultados demonstram a relevância dessas políticas para a redução de desigualdades étnico-raciais no mercado de trabalho sob três dimensões principais.

A primeira diz respeito ao impacto diferenciado do ingresso no serviço público sobre trabalhadores negros e brancos. Nossos resultados indicam que há especificidades no serviço público que atenuam o chamado “gap racial” do mercado de trabalho em relação ao setor privado, e que o efeito é heterogêneo a depender do tipo de ocupação e gênero.

De maneira complementar, a segunda bateria de resultados evidencia como a reserva de vagas de fato aumenta a probabilidade de acesso ao serviço público para os cotistas. Mais ainda, os resultados sugerem que parte desse efeito se dá em função de maiores taxas de comparecimento e que há complementariedade com políticas públicas presentes nas trajetórias pregressas dos candidatos.

Finalmente, os resultados apontam para o potencial da política de cotas como redistribuidora de oportunidades: o direito às cotas impulsiona as chances de aprovação dos candidatos filhos de pais com baixa escolaridade em magnitude semelhante ao que o privilégio de ter pais com alta escolaridade

representa para não cotistas. Esse efeito, no entanto, não é uniforme, sendo mais forte para os cargos superiores do que para os de nível intermediário, o que pode gerar aprendizados importantes para o aprimoramento da política.

Além de relevantes por si só, os resultados apresentados demonstram o potencial de se investir nessa agenda de pesquisa. O refinamento futuro desses achados, combinado aos dados de novas versões do CPNU e ao acompanhamento dos servidores ao longo do tempo, têm o potencial de enriquecer o debate público sobre as ações afirmativas e aprimorar o desenho de políticas públicas de contratação e composição de carreiras do serviço público.

## REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, D.; AUTOR, D. Skills, tasks and technologies: implications for employment and earnings. In: Handbook of labor economics. Amsterdam: Elsevier, 2011. v. 4, p. 1043-1171.

BARROS, R. P. D.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente: volume 2. Brasília: IPEA, 2007.

BRUNORI, P.; FERREIRA, F.; NEIDHÖFER, G. Inequality of opportunity and intergenerational persistence in Latin America. Bonn: IZA Institute of Labor Economics, 2024. (IZA Discussion Paper, n. 17203).

NERI, M. A escalada da desigualdade: qual foi o impacto da crise sobre a distribuição de renda e a pobreza. Rio de Janeiro: FGV Social, 2019.

SANTOS, A. T. P.; OTTONI, B.; OLIVEIRA, A. M. H. C. de. Evolução dos prêmios salariais relativos a habilidades ocupacionais: uma análise do período de 2006 a 2016. Análise Econômica, v. 41, n. 85, 2025.

SENKEVICS, A. S.; CARVALHO, M. P. de. Novas e velhas barreiras à escolarização da juventude. Estudos Avançados, v. 34, p. 333-352, 2020.

THEODORO, M. A sociedade desigual: racismo e branquitude na formação do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2022