

Nota Técnica

**Reserva de vagas para negros em concursos públicos:
uma análise a partir do Projeto de Lei 6.738/2013**

Tatiana Dias Silva

Josenilton Marques da Silva

Nº 17

Brasília, fevereiro de 2014

NOTA TÉCNICA

Reserva de vagas para negros em concursos públicos: uma análise a partir do Projeto de Lei 6.738/2013.¹

*Tatiana Dias Silva
Josenilton Marques da Silva*

1. INTRODUÇÃO

Este texto tem o objetivo de analisar a proposta de reserva de vagas para negros em concursos públicos, com base no Projeto de Lei (PL) 6738/2013, apresentado ao Congresso Nacional pela Presidência da República. Com este esforço, espera-se contribuir para o debate público sobre esta medida e seus desdobramentos. A análise será desenvolvida à luz dos dados sobre desigualdades raciais no mundo do trabalho e das experiências sobre cotas na administração pública em nível estadual e municipal.

Em novembro de 2013, na sessão de abertura da III Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial, a presidenta Dilma Rousseff comunicou ao público, formado por cerca de 1.400 delegados e convidados, sobre o envio para o Congresso, em caráter de urgência², de PL que prevê reserva de vagas de 20% dos cargos da administração pública federal para negros.

Demanda presente na pauta histórica do movimento negro, propostas de reserva de vagas para negros na administração pública federal foram implementadas no início dos anos 2000, ainda que com pouco êxito. No entanto, parecem ter conseguido estimular iniciativas similares em estados e municípios, que prosseguem em vigor, em trajetória de difusão³. Embora vigore há uma década em alguns municípios, este tipo de ação afirmativa ganha mais espaço no debate público e na agenda governamental recentemente, especialmente com a adesão de estados como o Rio Grande do Sul e o Rio de Janeiro, com a publicação do Estatuto da Igualdade Racial⁴ e, com a recente decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) relativa à ADPF 189⁵, declarando a constitucionalidade de ações afirmativas com critério racial.

O PL 6.738/2013 (Apêndice A), em seus seis artigos, estabelece os seguintes trâmites em relação aos concursos públicos da administração pública federal:

- quantifica a reserva em 20% do total das vagas, observando que a aplicação se dará sempre que o número de vagas oferecidas no concurso público for igual ou superior a três;

¹ Agradecemos os comentários dos colegas do Ipea Milko Matijascic e Luana Natielle Basilio e Silva. Os eventuais erros remanescentes são de responsabilidade dos autores.

² Conforme art. 64 da Constituição Federal. No caso de solicitação de urgência em Projeto de iniciativa da Presidenta da República, “[...]Se [...], a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação.”

³ Nos últimos anos, novas legislações foram aprovadas e novos PLs, propostos, a exemplo do PL 223/2013, no município de São Paulo, e do PL 487.3/2013 em Santa Catarina (LOPES, 2013); e em vias de envio, como no caso da Bahia (<http://www.igualdaderacial.ba.gov.br/2013/11/proposta-de-cotas-no-servico-publico-do-estado-da-bahia-sera-enviada-a-assembly-legislativa/>).

⁴ Lei 12.288/2010.

⁵ Arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), que contestava a constitucionalidade das cotas raciais para ingresso na Universidade de Brasília.

- trata dos critérios de arredondamento;
- estipula que reserva de vagas a candidatos negros constará expressamente dos editais dos concursos públicos, com especificação de reserva para cada cargo ou emprego público oferecido;
- define como beneficiários da reserva de vagas aqueles que se declararem pretos ou pardos no ato da inscrição no concurso público, conforme o quesito cor ou raça utilizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE);
- determina que os candidatos negros concorrerão concomitantemente em duas listas, as “reservadas” e as de “ampla concorrência”. De acordo com sua classificação e para efeito de preenchimento da vaga, tem prioridade a sua aprovação na lista de “ampla concorrência”, liberando-se a vaga “reservada”. Em caso de desistência de um candidato negro aprovado por meio das cotas, o próximo candidato negro classificado será convocado;
- define que, na ausência de número suficiente de candidatos negros aprovados para ocupação das vagas “reservadas”, estas serão revertidas para a “ampla concorrência”;
- trata da responsabilidade por avaliação anual do sistema de reserva de vagas;
- estipula que a vigência da norma se iniciará a partir de sua publicação e findará depois de transcorridos 10 (dez) anos, não sendo aplicável a concursos cujos editais já tiverem sido editados anteriormente à publicação da referida Lei.

Na justificativa que acompanha o projeto, alega-se que, embora existam ganhos importantes em diversos campos sociais, persistem as desigualdades entre negros e brancos. Estas diferenças raciais se mantêm na composição dos cargos públicos da administração federal, ainda que ocupados por meio de concursos públicos calcados na meritocracia e na transparência. Ou seja, esses mecanismos pretensamente neutros, assim como nas políticas universais, ainda não conseguiram reverter este quadro, justificando a necessidade de ações afirmativas. Destacam os benefícios da promoção da diversidade entre os servidores e o efeito demonstrativo que a medida tende a exercer para os setores público e privado. Consideram que estas cotas, somadas às melhorias promovidas por outras ações afirmativas, venham a aumentar a representatividade dos negros nos quadros públicos federais.

De fato, a apresentação do PL oferece um avanço na concepção e atuação do governo federal para a questão racial; notadamente, ao propor cotas com critério racial único, reconhece o peso do racismo como elemento estruturante das desigualdades e que limita a determinados grupos o usufruto de níveis mais elevados de progresso social alcançado pela sociedade brasileira.

Poderia se questionar a apresentação desta medida como PL. A proposição poderia ser implementada por meio de decreto, como regulamentação do disposto no Estatuto da Igualdade Racial (EIR)⁶. Com efeito, a exemplo do EIR, o tema pode ser contestado no Congresso e a possibilidade de alterações estruturais no PL não é trivial⁷. Por outro lado, um decreto poderia ser mais facilmente contraposto, gerando insegurança jurídica na realização dos concursos. Todavia, esta insegurança esteve presente mesmo em sistemas de cotas baseados em lei, como atestaram experiências estaduais. No entanto, importa destacar que a maior parte das experiências de cotas em concursos públicos optou por leis. Entre os estados, todos apresentam leis para sustentação do

⁶ Lei 12.288/2010. 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.

⁷ Sobre a tramitação do Estatuto da Igualdade Racial e alterações realizadas, consultar [Texto para Discussão 1712 - O Estatuto da Igualdade Racial, de Tatiana Silva \(Ipea\)](#)

sistema de cotas; o RJ inaugurou a proposta com um decreto e logo depois apresentou uma lei, que foi aprovada.

No Parlamento, não são poucas as proposituras reivindicatórias elaboradas ao longo do tempo tanto pelo movimento negro, como também por diversos outros segmentos da sociedade, relativas à questão racial. Até março de 2012, tramitavam nas duas casas do Congresso Nacional 35 proposições tratando de temas como: criminalização do preconceito de raça ou de cor; direito de propriedade dos remanescentes de quilombos e titulação de territórios; obrigatoriedade da coleta do quesito cor ou raça; isenção de imposto para comunidades quilombolas; educação indígena e quilombola; igualdade nas condições de trabalho; e a criminalização do *bullying* (SEPPPIR, 2013; GRAÇA, 2012).

Destas, em relação ao assunto em tela, destacam-se o PL 5.246/2013, que “dispõe sobre normas de equidade de gênero e raça, de igualdade das condições de trabalho, de oportunidade e de remuneração no serviço público” e o PL 7.720/2010, que propõe alteração no EIR para “dispor sobre a realização de pesquisa censitária que verifique o percentual de trabalhadores negros no setor público”.⁸

Na próxima seção, analisam-se dados sobre desigualdades raciais no mundo do trabalho e no setor público em especial, de modo a avaliar a pertinência de medidas de ação afirmativa neste campo.

2. DESIGUALDADES NO MUNDO DO TRABALHO

O racismo e seus reflexos na desigual distribuição de recursos é base estruturante das desigualdades no país. Embora o movimento social negro há muito tempo já denunciasse este estado de coisas, apenas recentemente instalaram-se e intensificaram-se instrumentos e políticas de promoção da igualdade racial no Brasil e o tema passou a conquistar progressiva relevância na agenda governamental.

Somadas às melhorias recentes em indicadores sociais de diversos campos, tais como a redução da pobreza, da informalidade e do desemprego, o desenvolvimento de ações afirmativas específicas e a conquista de um debate mais amplo sobre o tema racial proporcionaram novo patamar nas condições de vida da população negra, bem como na discussão sobre racismo no país.

Não obstante as melhorias verificadas para todos os grupos raciais, persiste intensa desigualdade quanto se comparam indicadores sociais de negros e brancos em diversas áreas. Tomando-se, por exemplo, a escolaridade, embora sejam evidentes os avanços conquistados nos últimos anos, a desigualdade racial permanece, ainda que tenha-se reduzido ao longo deste período. Para ilustrar, a média de anos de estudos da população negra passa de 65%, em 1992, para 81% da taxa da população branca em 2012. A escolaridade média conquistada pelos negros em 2012 (7,1 anos), contudo, corresponde ao patamar que a população branca já experimentava há mais de dez anos⁹.

Com efeito, estas desigualdades no campo educacional acabam por ter reflexos em outras esferas da vida social, como é o caso do mundo do trabalho. Os negros permanecem, nesta área, sobrerrepresentados entre os desempregados e, entre as posições mais desprotegidas e mais precárias. No entanto, cabe ressaltar que, mesmo equalizando a questão da escolaridade, via de regra, a população negra segue em desvantagem.

⁸ O primeiro PL é de autoria da dep. Iriny Lopes - PT/ES. O segundo, do dep. Vicentinho - PT/SP, que ainda dispõe sobre a inclusão do “quesito cor/raça em instrumentos de coleta de dados referentes a trabalho e emprego”.

⁹ A média de anos de estudo da população branca, em 2001, era de 7,3 anos; em 2012, 8,7 anos de estudos, conforme a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE). Para mais informações sobre desigualdades raciais, consultar Silva (2013).

Ainda que comparem trabalhadores com mais de 12 anos de estudo, o rendimento médio dos homens negros equivale a 66% daquele auferido por homens brancos com a mesma escolaridade. No caso das mulheres negras, com este mesmo nível educacional, percebem rendimentos equivalentes a apenas 40% do rendimento dos homens brancos (PNAD, 2012)¹⁰.

Esta diferença explica-se pelo fato de que a segregação racial nos papéis relativos às carreiras, posição na ocupação, setor de atividade e nível hierárquico reflete-se na desigualdade salarial entre negros e brancos, mesmo entre aqueles com igual nível de escolaridade. Ademais, o racismo produz e reproduz estas diferenças e atua de forma direta neste quadro.

Nesta direção, outras análises refinam a comparação entre rendimentos de brancos e negros, mantendo controlados mais fatores intervenientes na colocação no mundo do trabalho - além da escolaridade - idade, sexo, região e setor de atividade econômica. Conclui-se que, ainda que desfrutem de condições de participação no mundo do trabalho e características pessoais, em geral, muito semelhantes, é possível identificar diferença significativa na renda entre indivíduos apenas atribuível à diferenciação por sua cor. Conquanto seja possível considerar ainda a influência de outros atributos não quantificáveis, o racismo, sem dúvida, exerce papel estruturante nesta desigualdade¹¹.

O peso do racismo e da sua intervenção na conformação de pontos de partida, acesso desigual a ativos e tratamento social diferenciado também fica evidenciado na administração pública, apesar dos critérios considerados impessoais de seleção para cargos efetivos. Isto se justifica porque, assim como ocorre no ingresso no ensino superior, a despeito de critérios pretensamente neutros de seleção, resta evidente que não há iguais condições de formação e preparação dos candidatos, além de constatarem-se níveis de condição de vida mais precários vivenciados pela população negra.

A tabela 1 mostra a distribuição dos ocupados desagregada por cor ou raça. A sub-representação da população negra é maior nas ocupações formais, com mais intensidade no funcionalismo público. A diferença torna-se ainda maior quando se analisa o “setor público federal”, no qual, frequentemente, as condições de trabalho, carreira e remuneração são ainda mais diferenciadas que nos demais níveis de atuação¹².

¹⁰ Percentual de rendimento médio em todos os trabalhos dos trabalhadores de 16 anos ou mais de idade em relação ao trabalhador branco, por cor/raça e sexo - Brasil, 2012.

¹¹ Foi denominada de “termo de discriminação” a diferença entre a “renda contrafactual” (como mulheres e negros perceberiam se fossem remunerados da mesma forma que um homem branco com as mesmas características de escolaridade, idade e inserção no mercado de trabalho) e a renda efetivamente observada. Esta diferença não poderia, destarte, ser atribuída aos fatores mencionados. No boletim “Políticas Sociais: acompanhamento e análise” do Ipea (n. 11, 2005), verifica-se que, para os negros, o termo de discriminação corresponderia, com dados de 2003, à metade da desigualdade de renda verificada na comparação com a média de rendimentos de homens brancos.

¹² A remuneração média dos ocupados no setor público é de R\$ 2.118,62 - no setor público federal passa para R\$ 3.954,37. Nos setores públicos estadual e municipal, respectivamente, as remunerações médias são R\$ 2.626,17 e R\$ 1.315,51 (PNAD, 2012).

Tabela 1 – Distribuição dos ocupados por cor ou raça – Brasil, 2012.

Ocupação	Branco	%	Negros	%	Total
População economicamente ativa	46.676.621	47,0	51.865.337	52,2	99.375.883
População ocupada	44.304.224	47,5	48.267.209	51,7	93.365.155
Empregados com carteira	19.192.403	51,6	17.678.843	47,6	37.161.816
Funcionários Públicos e Militares	3.752.633	53,8	3.157.842	45,3	6.975.991
Funcionários Públicos e Militares no setor federal	677.813	58,3	468.689	40,3	1.163.411
Ocupados no Setor Público					
Ocupados no Setor Público	5.871.451	51,5	5.411.788	47,4	11.406.597
Funcionários Públicos / Militares	3.752.633	53,8	3.157.842	45,3	6.975.991
Empregados - Setor Público	2.118.818	47,8	2.253.946	50,9	4.430.606
Ocupados no Setor Público Federal	1.021.091	58,6	695.788	39,9	1.743.259
Ocupados no Setor Público Estadual	1.936.987	54,0	1.593.157	44,4	3.590.204
Ocupados no Setor Público Municipal	2.913.373	48,0	3.122.843	51,4	6.073.134

Fonte: IBGE/PNAD 2012

Elaboração: IPEA/DISOC/NINSOC - Núcleo de Informações Sociais

Nota: População acima de 15 anos.

Total inclui indígenas e amarelos.

A segunda parte desta seção concentra-se nas desigualdades raciais no trabalho no âmbito do setor público, como estabelecido pela PNAD¹³. Nesse sentido, consideram-se os trabalhadores ocupados no setor público que atuam na administração pública direta e indireta, de todos os poderes, incluindo funcionários públicos e militares como empregados.

O trabalho no setor público correspondia a 12,2% dos ocupados em 2012. Destes, cerca de 61,2% eram funcionários públicos e militares¹⁴. Os demais correspondem aos empregados públicos (celetistas), servidores em cargo comissionado e temporários. Mais da metade dessas ocupações está no setor público municipal (53,2%), seguido do estadual (31,5%) e do federal (15,3%), ao passo que se concentram nas atividades de i) administração pública e ii) de educação, saúde e serviços sociais.¹⁵

¹³ Segundo IBGE, 2011, p. 15-16, “Setor de emprego - para as pessoas que eram empregadas (exceto para os empregados, permanentes e temporários, em empreendimento do ramo que compreende a agricultura, silvicultura, pecuária, extração vegetal, pesca e piscicultura, e para os empregados temporários nos serviços auxiliares deste ramo), foi investigado se o empreendimento para o qual trabalhavam era do setor público (abrangendo as administrações, direta e indireta, dos governos federal, estadual ou municipal) ou privado”.

¹⁴ “Os empregados, quanto à categoria do emprego, foram classificados em: com carteira de trabalho assinada; militares e funcionários públicos estatutários; ou outro sem carteira de trabalho assinada. A categoria dos militares e funcionários públicos estatutários foi constituída pelos militares do Exército, Marinha de Guerra e Aeronáutica, inclusive as pessoas que estavam prestando o serviço militar obrigatório, e pelos empregados regidos pelo Estatuto dos Funcionários Públicos (federais, estaduais, municipais ou de autarquias).” Notas metodológicas (IBGE, 2012, p. 14).

¹⁵ Que congregam 91% dos ocupados no setor público.

Tabela 2 – Distribuição da população ocupada no setor público, por sexo, cor ou raça, segundo posição na ocupação e setor de atuação - Brasil, 2012.

Categoria de Ocupação	Cor/Raça e Sexo					
	Homens Brancos	Homens Negros	Mulheres Brancas	Mulheres Negras	Outros	Total
A)Ocupados no Setor Público	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Funcionários Públicos / Militares	63,2	58,6	64,4	58,2	53,1	61,2
Empregados - Setor Público	36,8	41,4	35,6	41,8	46,9	38,8
B)Ocupados no Setor Público	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ocupados no Setor Público Federal	25,8	19,8	11,6	7,5	21,4	15,3
Ocupados no Setor Público Estadual	33,9	31,9	32,4	27,5	48,7	31,5
Ocupados no Setor Público Municipal	40,4	48,2	56,0	65,0	29,9	53,2

Fonte: IBGE/PNAD 2012

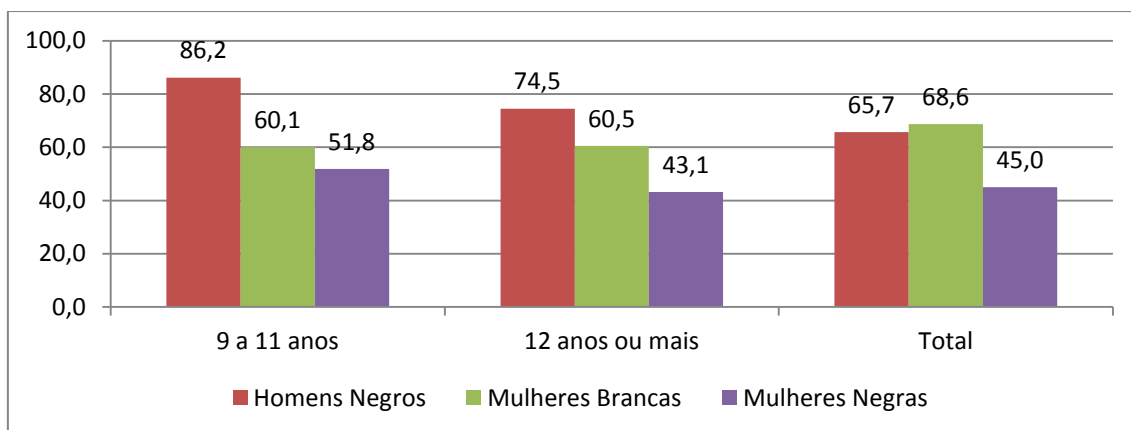
Elaboração: IPEA/DISOC/NINSOC - Núcleo de Gestão de Informações Sociais

* a população negra é composta por pretos e pardos

Entre os ocupados no setor público, a condição de funcionário público e militar é mais frequente para a população branca – acima de 60% destes, entre homens e mulheres, goza desse estatuto. Na população negra, a participação fica na casa dos 58% para ambos os sexos. No entanto, analisando-se apenas os ocupados no setor público, somente 7,5% das mulheres negras nesta condição estão no nível federal. Por sua vez, um quarto dos homens brancos deste setor estão alocados no nível federal, que apresenta, via de regra, melhor nível de remuneração.

Conquanto representem 45,3% dos funcionários públicos e militares e, 47,4% dos ocupados no setor público (tabela 1), os negros não estão distribuídos de forma equânime nem entre as diferentes esferas de poder e, muito menos, entre as diferentes carreiras, posições ou níveis de rendimentos. Com efeito, os rendimentos igualmente refletem a desigualdade racial, mesmo ao se considerar indivíduos atuantes no setor público e com a mesma escolaridade. Todavia, a desigualdade se consolida em menor proporção, visto que no setor público há algum limite à discricionariedade no que tange à promoção e progressão funcional. Nesse cenário, os rendimentos da mulher negra podem até chegar à metade do que recebe um homem branco com o mesmo nível de escolaridade (até o ensino médio, no caso); ou os rendimentos do homem negro podem superar em 85% os do homem branco em algumas situações. No entanto, ainda nesse cenário, as desigualdades de gênero e raça são incontestáveis, como ilustra o gráfico 1.

Gráfico 1 - Razão de rendimento médio mensal no trabalho principal da população de 16 anos ou mais de idade ocupada no setor público, por sexo e cor ou raça* e anos de estudo - Brasil, 2012 (em percentual comparado ao trabalhador homem branco).



Fonte: IBGE/PNAD 2012

Elaboração: IPEA/DISOC/NINSOC - Núcleo de Gestão de Informações Sociais

* a população negra é composta por pretos e pardos

** a parcela da população que não informou anos de estudo não foi considerada no cálculo

(*) militares e funcionários públicos ocupados no setor público

(**) a razão de rendimento tem como base o rendimento médio do homem branco

Na mesma direção, a tabela 3 apresenta a distribuição por cor ou raça em ocupações selecionadas no setor público federal, conforme dados disponibilizados do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE), do governo federal.

Tabela 3 – Raça/cor dos servidores que ingressaram no serviço público federal por grupo-cargo - 2007 a 2012

GRUPO-CARGO¹⁶	Branca e outras¹ (%)	Pardo/Negro¹⁷ (%)
Diplomacia	94,1	5,9
Cargos da CVM/SUSEP – superior	93,8	6,3
Carreira de desenvolvimento tecnológico – superior	90,7	9,3
Carreira pesq. desenvolvimento Metrol e qualidade	90,2	9,8
Auditoria da Receita Federal	87,7	12,3
Carreira de oficial de chancelaria	86,7	13,3
Carreira de procurador da Fazenda Nacional	85,8	14,2
Advocacia Geral da União (AGU) - carreira da área jurídica	85,0	15,0
Cargos das agências reguladoras – superior	84,4	15,6
Carreira fiscal do trabalho	83,4	16,6
Carreira na Defensoria Pública	80,5	19,5
Carreira de desenvolvimento tecnológico - intermediário	76,3	23,7
Carreira da prev. da saúde e do trabalho - intermediário.	64,2	35,8
Carreira de perito federal agrário-Incra	62,8	37,2
Especialista em meio ambiente	62,1	37,9
Plano geral de cargos Poder Executivo-nível intermediário	61,2	38,8
Carreiras de suporte técnico - vários órgãos - intermediário	61,2	38,8
Carreira do DNPM - intermediário	60,0	40,0
Carreira de reforma e desenho agrário-Incra	58,3	41,7
Plano especial de cargos da cultura - intermediário	56,3	43,7

Fonte: SIAPE. Dados relativos à agosto de 2012.

Notas:

1. Inclui raça/cor branca, amarela e indígena.

2. Exclui os servidores que ingressaram no período e não possuem informação de raça/cor: 15,4% (23.133) do total de 149.619 ingressos.

Segundo estes dados, pode-se verificar que a presença da população negra é muito mais reduzida em carreiras mais valorizadas, especialmente as de nível superior, e que oferecem melhor remuneração. Em carreiras de nível intermediário, a participação de negros aumenta.

Considerando este cenário de intensas desigualdades raciais, a adoção de reserva de vagas em concursos públicos representa, não apenas, política voltada para a promoção da igualdade racial e para concretização dos compromissos constitucionais e internacionais afins. Sua eventual implementação sinaliza compromisso da administração pública federal com as diretrizes de governo estabelecidas desde 2003¹⁸ e representaria parâmetro em favor deste tipo de programa afirmativo, tanto no setor público como no setor privado. Além disso, trata-se de política de reconhecimento para este segmento historicamente marginalizado e refletiria o entendimento acerca da necessidade

¹⁶ CMV (Comissão de Valores Mobiliários); SUSEP (Superintendência de Seguros Privados);

¹⁷ Classificação utilizada no SIAPE, diferente daquela adotada pelo IBGE e por este estudo.

¹⁸ Plano Plurianual (PPA) 2004-2007: desafio 8 - Promover a redução das desigualdades raciais; PPA 2008-2011: objetivo 4 - Fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos; PPA 2012-2015: macrodesafios 6 - cidadania: fortalecer a cidadania, promovendo igualdade de gênero e étnico-racial, respeitando a diversidade das relações humanas e promovendo a universalização do acesso e elevação da qualidade dos serviços públicos.

de diversidade na administração pública, com vistas a progressivo desenvolvimento de políticas formuladas por e para os diversos grupos da sociedade.

3. AÇÕES AFIRMATIVAS PARA INGRESSO DE NEGROS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Em reconhecimento às desigualdades raciais no setor público, a administração pública federal já experimentou algumas iniciativas de ações afirmativas para negros voltadas para ingresso em seus quadros. Dentre elas, pode-se citar:

- Programa Nacional de Ações Afirmativas (PNAA): instituído pelo Decreto nº 4.228/ 2002, sob a coordenação da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça, previa “observância, pelos órgãos da Administração Pública Federal, de requisito que garanta a realização de metas percentuais de participação de afrodescendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência no preenchimento de cargos em comissão”.

No entanto, o decreto não foi nem regulamentado, nem revogado. Cabe ressaltar que as metas previstas restringiam-se aos cargos em comissão e prestadores de serviço. Em pesquisa junto a órgãos da Administração Pública Federal, Osório (2006) constatou que nove entre os 23 ministérios pesquisados não sabiam do que se tratava o PNAA. Mesmo entre alguns que afirmaram conhecê-lo, ficou patente o desconhecimento. Em apenas dois ministérios, os representantes consultados confirmaram conhecer o decreto, apesar de não aplicá-lo.

- Ainda no âmbito do PNAA, foram criadas reservas de vagas para ingresso na administração pública e para prestadores de serviço em alguns órgãos: Ministério do Desenvolvimento Agrário; da Justiça; da Cultura e no Supremo Tribunal Federal¹⁹.

- Programa de Ação Afirmativa do Instituto Rio Branco (IRBr) - Bolsa Prêmio de Vocação para a Diplomacia: constituía-se, inicialmente, na concessão de bolsas de estudos para candidatos afrodescendentes selecionados por meio de provas e entrevistas. O objetivo era proporcionar a esses candidatos meios para que pudessem custear a preparação para o concurso de admissão na carreira diplomática. Em 2011, o Ministério das Relações Exteriores inovou ao incluir no concurso público para diplomacia, reserva de vagas para candidatos negros na primeira das quatro fases da seleção²⁰. Ao longo da execução do programa foram aprovados 19 bolsistas, resultado considerado muito positivo pelo IRBr, tendo em vista a alta concorrência do certame (IRBR, 2013).

No entanto, à exceção do programa do Itamaraty, as outras ações foram pontuais e descontinuadas. Todavia, as “sementes” lançadas no início da década passaram a influenciar a adoção de cotas para negros na esfera governamental. É neste período que surgem diversas leis e decretos voltados à reserva de vagas para negros em concursos públicos por iniciativa tanto do Executivo como do Legislativo, fortalecidos também com a difusão da experiência das cotas nas instituições de ensino superior (IES) públicas.

¹⁹ Portaria 1156/2001 (MJ); Portaria 25/2002 (MDA); Portaria 484/2002 (Minc) (Acesso em <http://www.ipea.gov.br/igualdaderacial/images/stories/pdf/legislacao.pdf>). Deflagrado processo licitatório para contratação de prestadores de serviços com previsão de reserva de vagas de 20% para negros – dezembro/200, conforme relata SILVEIRA (2009).

²⁰ Conforme Portaria n. 762, de 28 de dezembro de 2010 (MRE).

A partir de 2002, quatro estados (Paraná, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul) e 43 municípios implementaram sistema de reserva de vagas em concursos públicos²¹. O Apêndice B condensa levantamento realizado pelo Ipea²², congregando estados e municípios com reserva de vagas para ingresso de negros em seus quadros de pessoal. O documento relaciona estas iniciativas, apontando características como percentual das cotas e respectivos marcos legais. Seguem algumas notas sobre as experiências identificadas:

- Quanto à temporalidade, constata-se que o início da política ocorreu a partir de 2002, com sua adoção em seis municípios. Neste período, iniciaram-se as primeiras políticas de cotas nas universidades e instituiu-se o PNAA no âmbito nacional. No ano seguinte, mais 12 cidades e um estado (PR) aderiram a esse tipo de norma. Em 2004, mais 12 municípios. Ao final de 2005, 36 municípios já tinham legislação regulamentando a reserva de vagas dentro da Administração Pública. O período seguinte contou com menor adesão, porém destaca-se pela implementação da medida em dois importantes estados brasileiros (RJ e RS), especialmente impulsionados pelo advento do Estatuto da Igualdade Racial em 2010;
- Com relação aos percentuais da reserva racial, a maior parte da legislação prevê 20% de vagas reservadas, que são definidas em 22 localidades. Em seguida, a segunda maior frequência corresponde ao percentual de 10%, que é a opção adotada em 13 localidades;
- Outra variável de análise é o público-alvo da política da reserva de vagas, que recebe diferentes nomenclaturas: afrodescendente, afro-brasileiros, negros, com implicações diretas para caracterização dos beneficiários;
- Em dez localidades identificou-se suspensão ou revogação da norma, o que representa 20% do universo investigado - algumas delas suspensas pelo Judiciário por vício de iniciativa ou vício formal²³. O vício de iniciativa, nestes casos, refere-se à avaliação – não pacífica – de que tal tipo de medida deva ser de iniciativa do chefe do Executivo e não do Legislativo;
- Do universo das localidades analisadas, identificou-se que a reserva de vagas ocorre em diferentes âmbitos da Administração Pública, podendo abranger concursos, contratos com terceiros, contratação de pessoal comissionado, publicidade oficial e outros como estágios.

Convém destacar o caso do Paraná, no qual a lei dirige-se ao Poder Público Estadual e não apenas ao Executivo²⁴. Como ilustrado, muitas proposições de ação afirmativa para reserva de vagas para negros em concursos públicos foram levadas a cabo e dezenas permanecem em vigor, ao passo que novas ações seguem em discussão.

²¹ Houve experiências específicas voltadas para ingresso na administração pública, somente para cargos em comissão.

²² Pesquisa realizada por Ana Paula Volpe e Tatiana Dias Silva (Ipea, s/d) (no prelo). Pesquisa exploratória foi publicada no capítulo *Igualdade Racial* da publicação *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, n. 20. http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_20_cap08.pdf

²³ Todas as normas estaduais estão em vigor. Nos municípios, há normas revogadas pelo Poder Executivo ou suspensas pelo Poder Judiciário.

²⁴ Inclusive com cotas para juízes, a exemplo do concurso regulado pelo edital n.º 01/2009 para provimento de cargos de juiz substituto, do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná.

4. AÇÃO AFIRMATIVA COM CRITÉRIO RACIAL E RESERVA DE VAGAS EM CONCURSOS PÚBLICOS

4.1. Posição dos Tribunais Superiores

Tanto o Supremo Tribunal Federal (STF) como o Superior Tribunal de Justiça (STJ) exararam posição favorável à adoção de ações afirmativas com critério racial. Em recente e histórico julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 186, que questiona o programa de cotas com critério racial na UnB, o ministro relator, Ricardo Lewandowski, ponderou, em seu voto, que, com o fito de alcançar a igualdade material, o Estado pode desenvolver tanto políticas universais como ações afirmativas. As políticas afirmativas, presentes no ordenamento jurídico brasileiro e defendidas pelo STF em outras análises, admitem, na sua avaliação, a adoção do critério étnico-racial, inclusive para ingresso no ensino superior, questão em tela na ação.

Neste campo, interpreta o ministro que o texto constitucional indica que critérios meritocráticos sejam utilizados com a observância ao princípio da igualdade material de modo a assegurar, na distribuição do recurso público, que é o acesso ao ensino superior, partilha mais equitativa, coerente com os princípios de justiça social.

Não raro a discussão que aqui se trava é reduzida à defesa de critérios objetivos de seleção - pretensamente isonômicos e imparciais -, desprezando-se completamente as distorções que eles podem acarretar quando aplicados sem os necessários temperamentos.

De fato, critérios ditos objetivos de seleção, empregados de forma linear em sociedades tradicionalmente marcadas por desigualdades interpessoais profundas, como é a nossa, acabam por consolidar ou, até mesmo, acirrar as distorções existentes²⁵.

No mesmo espírito, a necessidade de atuação afirmativa do Estado, em contraposição a uma posição apenas retórica, é proclamada pelo ministro Marco Aurélio. Ao promover uma revisão da questão racial nas constituições brasileiras, ressalta o ministro que a CF de 1988 trouxe nova postura em prol da promoção da igualdade material e não apenas formal.

Ademais, neste julgamento são enunciados vários aspectos positivos da adoção de ações afirmativas como o papel simbólico, ao sinalizar a possibilidade de ascensão deste segmento populacional; a atuação como política de reconhecimento, para além da redistribuição; e a possibilidade de compensar a discriminação sofrida por este grupo, bem como de promoção de novas lideranças negras, capazes de representar os direitos desses grupos em posições privilegiadas. Além disto, acrescenta o ministro relator que a universidade, reconhecido espaço de formação de lideranças, não pode esquivar-se, para seu próprio êxito e da sociedade, de contemplar a diversidade e a alteridade.

Por fim, considera-se que as ações afirmativas deveriam ter período determinado e ser desenvolvidas de forma proporcional e razoável. Conclui, enfim, o parecer do relator, seguido por unanimidade pelos demais ministros, pela constitucionalidade das cotas com critério racial. Confirmado este entendimento, em seguida, outras ações envolvendo ações afirmativas no ingresso ao ensino superior foram julgadas no STF²⁶.

²⁵ Voto do ministro Relator Ricardo Lewandowski, p. 15. Disponível em www.stf.jus.br (notícias). Acesso em 10 out 2012.

²⁶ Para mais informações sobre o tema, consultar o capítulo *Igualdade Racial*, da publicação *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, n. 21.

No caso do STJ, a jurisprudência dirige-se de forma direta ao instituto da ação afirmativa para negros em concursos públicos, conforme relatório do ministro Felix Fischer, sobre o Recurso em Mandado de Segurança (RMS) 26.089-PR²⁷.

O recurso está relacionado com o concurso público para cargo de enfermeiro realizado pelo Hospital Universitário do Oeste do Paraná. O respectivo edital não estabeleceu reserva de vagas para negros, embora houvesse legislação estadual sobre o tema. Por esse motivo, o concurso foi anulado. Os aprovados ingressaram com ação judicial, questionando, entre outros pontos, a constitucionalidade das cotas para afrodescendentes, por violarem, em seu entendimento, o princípio da igualdade.

O Tribunal de Justiça do Paraná, em acórdão, posicionou-se a favor da Lei estadual que assegura as referidas cotas, posicionamento ratificado pelo STJ, que, por meio da sua quinta turma, aprovou o relatório do ministro Felix Fischer. Da mesma forma, posicionou-se a Subprocuradoria Geral da República em relação ao referido recurso.

Embora exista avaliação positiva de ações afirmativas com critério raciais, como apresentado, são recorrentes os questionamentos relativos à meritocracia ou à restrição deste tipo de medida a indivíduos de baixa renda. A seguir, discorre-se sobre esses pontos importantes para o debate em torno da proposta.

4.2. Questionamentos recorrentes: meritocracia e critério social

O PL analisado propõe-se a reduzir as desigualdades raciais no quadro de pessoal da administração pública federal. É este o diagnóstico: a reduzida participação de negros entre os servidores públicos federais, especialmente em carreiras de melhor remuneração e com mais acesso a espaços de poder. Este quadro, além de refletir a baixa representatividade deste segmento populacional na gestão e implementação das principais políticas públicas do país, repercute na configuração de uma administração pública menos plural, que perde em diversidade. Com efeito, são frequentes, nas experiências de instituições de ensino superior (IES) que adotaram cotas, relatos sobre o impacto da diversidade na produção e vivência acadêmica²⁸.

A adoção de ação afirmativa voltada apenas para população negra, sem recorte socioeconômico, embora consolidada pelas dezenas de experiências no país há mais de uma década e legitimada pelas cortes superiores do país, encerra alguns questionamentos que merecem ser mais bem discutidos.

O primeiro ponto está relacionado com o requisito da meritocracia. Os concursos públicos, sem exceção, assim como acontece nas IES, estabelecem pontos de corte e percentual de aproveitamento mínimo para habilitação em seus certames. Para ser habilitado, o candidato tem que alcançar pontuação mínima nas diversas provas que compõem o processo seletivo e atender a critérios que o promovam para fases seguintes. Há vários concursos públicos que estabelecem que, além de aproveitamento mínimo, os candidatos devem estar posicionados até determinada classificação para serem admitidos na etapa seguinte. Ao final de todas essas etapas, a habilitação significa que qualquer um dos candidatos selecionados tem condição de ocupar o cargo que postula. Estariam, nesta etapa, vencidas as questões de mérito e competência. A investidura no cargo, no entanto, fica condicionada ao número de vagas disponíveis.

²⁷Recurso em Mandado de Segurança nº 26.089 - PR (2008/0003014-1).

²⁸ Notas taquigráficas da Audiência Pública sobre a ADPF 186 no STF (março/2010).

Por vezes, tamanho é o nível de exigência de alguns concursos, que os critérios de seleção acabam por conduzir à habilitação de candidatos em número inferior ao total das vagas. As cotas não alteram este cenário, nem os critérios mínimos empregados.

Após habilitação dos candidatos, procede-se então sua classificação de acordo com as notas obtidas. No entanto, a administração pública pode interferir nesta ordem. É o que acontece com as pessoas com deficiência, que mediante determinação constitucional, são beneficiárias de reservas de vagas específicas.

Outro elemento alheio à concepção restrita do mérito e que opera nos concursos públicos é o critério de desempate. Com base na Lei nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso)²⁹, o primeiro critério de desempate a ser adotado é o da idade dos candidatos. Nesta seara, também se entende que, alcançado o mérito com a habilitação no concurso, o poder público, discricionariamente, pode estabelecer qual a ordem a ser adotada para classificação – neste caso, a idade do candidato.

Além da objeção acerca do mérito, no debate sobre as cotas em concursos públicos evoca-se o fato de que bastariam as cotas nas universidades para que mais negros pudessem alcançar melhores posições no mercado de trabalho – inclusive na administração pública. É importante elucidar que, em que pese a importância das cotas para o ingresso de negros nas universidades, esta política vai se fazer impactar progressivamente. Das 129 IES com cotas até junho de 2012, apenas 52 tinham cotas ou subcotas específicas para população negra (INCT, 2012). Mesmo com a Lei 12.711/2012, que estabelece cotas nas IES federais para egressos de escola pública, as vagas reservadas representam cerca de 7% dos ingressos no ensino superior por ano, quando a lei estiver em plena vigência, dentro de quatro anos³⁰. Nesta estimativa, considera-se todo o montante da cota legal. Todavia, este número de ingressos deverá ser distribuído entre a população negra de acordo com sua participação em cada Unidade Federativa. Assim, pode-se constatar que o impacto das cotas no ensino superior deve ser paulatino, não representando uma mudança em curto prazo no perfil do mercado de trabalho, muito menos das ocupações públicas. Para estes campos, as ações afirmativas não são, de nenhuma forma, dispensáveis. Pelo contrário, são cada vez mais necessárias para alavancar o esforço afirmativo na formação destes indivíduos, que, ao terem acesso ao ensino superior não têm, de imediato, todos os fatores de vulnerabilização e desvantagem acumulados em sua trajetória, imediatamente sanados.

Outra objeção que costuma ser aventada é a inclusão do critério social na adoção de política afirmativa para negros em concursos públicos. Analisando dados de frequência ao ensino superior, de acordo com nível de renda, verifica-se que, dos negros que cursam graduação, apenas 3% têm renda domiciliar *per capita* (RDPC) menor do que um quarto de salário mínimo. Com renda até 1 SM *per capita* situam-se cerca de 30% dos negros que frequentam graduação (Anexo 1).

Os negros representam 37,7% dos que frequentam ensino superior. No entanto, negros que frequentam curso superior com renda até dois salários mínimos (SM) *per capita* representam menos de um quarto de todos os indivíduos que cursam este nível de ensino. No caso da pós-graduação (mestrado e doutorado), a participação dos negros é ainda mais reduzida – representam apenas 28,7% dos estudantes deste nível. No entanto, os que possuem renda *per capita* de até dois SM representam apenas 10,2% de todos os estudantes que estão em cursos de pós-graduação.

O mesmo acontece para quem tem formação concluída. Considerando o nível de escolaridade mais alto alcançado, os negros correspondem a 27,6% dos que alcançaram até o nível superior. Dos negros com ensino superior concluído (excluindo aqueles com pós-graduação *stricto sensu*), 42,6%

²⁹ Art. 27, parágrafo único.

³⁰ Considerando a cota de 50% sobre 302.359 ingressos por IFES em 2010 e o total de ingresso (2.182.229) em todas as modalidades e, em todas as formas de ingresso. Considerando apenas os ingressos por processo seletivo em cursos presenciais, as cotas passam a representar 7,9% dos ingressos no ensino superior em 2010. (INEP, 2012, p. 40-41).

têm renda domiciliar *per capita* (RDPC) de até dois SM, o que corresponde a apenas 11,7% de toda população que tem este como o maior nível concluído.

No caso de pós-graduação (mestrado e doutorado), outra vez o cenário se agudiza. Conquanto os negros representem 19,8% dos que possuem este nível de escolaridade, negros com pós-graduação concluída e renda até dois SM são poucos: 3,3% dos mestres e doutores do país. De fato, 65% de todos os mestres e doutores declaram ter RDPC superior a três salários mínimos.

Cabe destacar que esta análise não considera a área de atuação. Para áreas mais disputadas e valorizadas, é possível encontrar ainda menores percentuais de participação dos negros, especialmente daqueles com menor renda. Além disso, o limite estipulado para esta análise – RDPC até dois SM – é superior ao critério de baixa renda estabelecido pelo Decreto nº 6.135/2007³¹ e ao limite de renda apresentado pela Lei das Cotas (Lei 12.711/2102), estipulado em 1,5 SM *per capita*.

Se fosse considerar o limite da baixa renda para reserva de vagas em concursos públicos, apenas 0,1% dos mestres e doutores poderiam participar da ação afirmativa em tela (negros com até ½ SM de RDPC). Com efeito, a média de anos de estudo da população considerada vulnerável (RDPC menor que um salário mínimo, excluídos pobres e extremamente pobres) é 6,8 anos (dados de 2009), o que corresponderia a ensino fundamental incompleto. Além disso, 20,7% deste contingente são analfabetos funcionais³².

Note-se que diversos certames, especialmente para carreiras com melhor nível de remuneração, incluem fases de valoração de títulos de pós-graduação, o que restringiria sobremaneira a participação de negros titulados, se fosse adotado critério de renda.

Deste modo, pelo exposto, a prescrição de critério social, sobreposto ao racial, tenderia a diminuir consideravelmente o número de negros que poderiam participar da ação afirmativa. Especialmente, para cargos de nível superior, dentre os quais estão as carreiras melhor remuneradas, em que os negros apresentam maior sub-representação na administração pública federal. Neste caso, a participação deste segmento populacional nos programas de cotas para concursos poderia ser bastante limitada se a opção pelo corte de renda fosse incluída.

Além de proporcionar contingente de negros muito mais restrito nos casos de cargo de nível superior, obviamente o foco da reserva de vagas, há que se ponderar que a condição de menor renda envolve uma série de obstáculos para o acesso dos candidatos aos melhores meios de preparação para um concurso público (tempo livre, domínio de idiomas estrangeiros, custeio de cursos e livros), reduzindo as possibilidades de negros obterem a habilitação necessária para alcance do ponto de corte ou dos critérios mínimos de classificação.

De fato, uma política afirmativa que visa ampliar a participação de negros na administração pública, especialmente em ocupações de nível superior, ao incorporar o viés social, vai limitar sobremaneira o público-alvo e tornará mais restrito seu impacto nas áreas em que há maior necessidade de intervenção.

Cabe considerar que submeter a questão racial à econômica acaba por relativizar a avaliação sobre o papel que o racismo historicamente exerceu como elemento estruturante da desigualdade no país. Com efeito, em comparação com a abordagem oferecida a outros segmentos vulneráveis, o reconhecimento das desigualdades entre grupos raciais sofre muito mais resistência, forjada por

³¹Art. 4º - Para fins deste Decreto, adotam-se as seguintes definições: família de baixa renda: sem prejuízo do disposto no inciso I: a) aquela com renda familiar mensal *per capita* de até meio salário mínimo; ou b) a que possua renda familiar mensal de até três salários mínimos.

³² Osório e outros. *Perfil da pobreza no Brasil e sua evolução no período 2004-2009*. Texto para Discussão n. 1647. Brasília: IPEA, 2011.(p. 27)

séculos de escravidão e racismo e, posteriormente, por décadas de negação do tema e invisibilidade do negro.

Tendo em vista as desigualdades no mundo do trabalho, um histórico de ações afirmativas igualmente voltadas para aumento da participação de negros nos quadros da administração pública e considerações acerca da constitucionalidade e pertinência da medida, segue-se análise das implicações mais diretas para o PL 6.738.

5. CONSIDERAÇÕES SOBRE O PL 6.738/2003

5.1. Implicações dos sistemas de ação afirmativa analisados para apreciação do PL 6.738/2003

Entre as experiências identificadas de ação afirmativa para ingresso de negros na administração pública, nenhuma combina critérios raciais com outros considerados sociais, como baixa renda. Nem mesmo o programa de ação afirmativa do Instituto Rio Branco, que destina recursos financeiros para preparação dos candidatos, faz recorte de renda para seleção dos aspirantes à diplomacia.

Na maior parte das iniciativas, não se verificaram instrumentos consolidados de acompanhamento e avaliação. Cabe considerar a importância de estabelecer mecanismos periódicos e institucionalizados de avaliação e monitoramento da eficácia da ação afirmativa em tela. A evolução da participação da população negra na administração pública deve considerar a distribuição dos cargos por carreira, nível de escolaridade, faixas de remuneração, lotação, distribuição regional e hierarquia. Em geral, há insuficiente acompanhamento dos resultados tanto pela área responsável pelos concursos como pela área responsável pela promoção da igualdade racial, quando existente. Igualmente há pouca cobrança sobre essas informações dentro e fora da administração pública.

Nas áreas administrativas, responsáveis pela implementação da política, verifica-se, em geral, cumprimento burocrático da legislação, ainda que não seja necessariamente de aceitação geral da equipe envolvida. A falta de envolvimento da área administrativa com a temática, aliada à ausência de cobrança do movimento social e das áreas de igualdade racial, contribui para a limitada oferta de dados sistematizados. Em consequência, há pouca transparência das informações, dificultando o controle social e avaliação da medida. Nota-se também ausência de acompanhamento dos servidores selecionados por meio das cotas que possa identificar se há diferenças em termos de ascensão ou permanência.

Relatos colhidos em pesquisa sobre o tema, realizada pelo Ipea (s/d), identificam que, a partir das cotas, foi possível alterar, ainda que de forma tênue ou não documentada, a configuração do quadro da administração pública. Estas ponderações, antes que uma crítica a uma política tão recente e em construção, têm o objetivo de estimular reflexões para seu aprimoramento e maior impacto dentro e fora da administração pública e, notadamente, contribuir com a implementação das propostas contidas no PL 6.738/2003.

5.2. O PL 6.738/2003, seus avanços e lacunas

Além do mérito de assumir as desigualdades raciais no âmbito do quadro de pessoal da administração pública federal, o referido PL representa uma medida efetiva para reversão deste

panorama. Com efeito, mantida sua estrutura central durante a tramitação, esta lei tem potencial de ser, junto com a Lei das Cotas (12.177/2012), uma das mais importantes ações afirmativas do governo federal.

O PL apresenta pontos bem construídos, demonstrando aprendizagem importante com experiências anteriores em estados e municípios e com a jurisprudência sobre o tema. Estabelecer prazo de duração e prever avaliação da medida são elementos essenciais. Unem-se a eles os critérios de arredondamento e a concorrência do candidato negro simultaneamente pela ampla concorrência e pelas cotas. A ausência desta sistemática acabou por criar sistemas de “teto” em algumas experiências.

No entanto, com base em limitações de experiências em curso e em reflexões sobre o funcionamento da proposta, elencam-se algumas observações:

- O desenvolvimento de um sistema de acompanhamento e monitoramento da reserva de vagas é fundamental, para além de sua previsão em lei. Este sistema deve começar pelo básico – adequadas coleta e análise dos dados de pessoal com base no quesito raça ou cor. Assim, além de analisar a presença de negros na administração pública federal, é preciso acompanhar sua ascensão, distribuição entre carreiras, e, acesso a benefícios e direitos. É preciso analisar eventuais barreiras, inclusive após ter tomado posse nos cargos públicos;
- Este acompanhamento deve ser transparente e participativo. Concurso público é elemento de acesso a posições disputadas, matéria de amplo interesse. Além disso, o sistema de acompanhamento deveria prever espaço para contribuições e reflexões de diversos públicos interessados;
- Os percentuais de reserva de vaga devem valer para todas as fases dos concursos. Diversos concursos, notadamente os mais disputados, dispõem de várias fases, nas quais, especialmente na primeira, a concorrência se reduz de milhares para poucas centenas de candidatas. Assim, torna-se necessário manter a reserva de vagas em todas suas etapas, para garantir participação equivalente de negros em todas as fases do certame;
- Igualmente, é preciso garantir a aplicação da reserva em todas as vagas oferecidas por um concurso público e não apenas no edital de abertura. Embora esta restrição não faça parte do PL em análise, pode haver mudança de entendimento ao longo da tramitação do projeto ou mesmo na aplicação da norma, inclusive questionamentos judiciais na abertura de novas vagas para um determinado certame. Este limite, por exemplo, consta da Lei de Cotas do Paraná³³ e é aplicado de forma diferente no Poder Executivo e no Judiciário (Ipea, s/d). Este tipo de determinação – ou interpretação – restringiria, sobremaneira, a abrangência da medida;
- Outro ponto de destaque são os concursos com baixo número de vagas, entre os quais o exemplo mais contundente talvez seja o magistério superior. Geralmente, há menos de três vagas para cada cargo, tendo em vista a especialização requerida. Assim, no espaço universitário, embora seja o “nascidouro” das ações afirmativas para negros, a lei não surtirá muito efeito. Desse modo, convém avaliar este tipo de concurso e outros que congreguem as mesmas características e propor medidas alternativas para ampliação da representação racial em cargos específicos, conjugando, além da reserva de vagas, ações como estratégias de recrutamento voltadas para a população negra habilitada, alteração no formato dos concursos (ampliando o espectro de atuação do cargo, de modo a permitir aglutinação de vagas, quando possível), entre outras táticas inovadoras e mais oportunas

³³ Lei 14.274. Art. 1, § 2º. Preenchido o percentual estabelecido no edital de abertura, a Administração fica desobrigada a abrir nova reserva de vagas durante a vigência do concurso em questão.

que as próprias instituições poderão formular, a exemplo do que ocorreu na criação dos diferentes sistemas de ação afirmativa para discentes,

- Alterar a composição dos quadros funcionais é fundamental, mas é preciso também que esta medida seja acompanhada de outras ações, de forma a potencializá-la. Nesse sentido, não se identificou, em estados e municípios, ações de mobilização sobre a questão racial para “dentro” da administração pública, para além da reserva de vagas e da existência, em alguns casos, de órgão de promoção da igualdade racial. Como nas universidades, em que o ingresso de estudantes por meio de ações afirmativas promoveu mudança nos debates, nas disciplinas e na produção acadêmica, é esperado e desejável que na administração pública, semelhantes efeitos positivos se repitam. Desse modo, estimular a adesão dos órgãos públicos a programas de promoção da igualdade racial, como o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça, seriam medidas bem-vindas³⁴. Outra medida profícua seria a implementação do que poderia ser comparado à “Lei 10639/2003³⁵” na administração pública. Ou seja, incluir nos programas de formação de gestores públicos a discussão sobre as relações raciais no Brasil, a promoção da igualdade de gênero e raça nas políticas públicas e na própria gestão. Ausente na formação da maior parte dos profissionais em atividade, trazer a discussão sobre as desigualdades raciais e o papel do estado em enfrentá-las contribuiria para suprir lacuna na formação dos gestores públicos, bem como estimular novas percepções sobre a formulação, implementação e avaliação dos programas governamentais.
- Não foi tratada, pelo PL, a distribuição dos cargos em comissão e funções de confiança. Reservar vagas para negros nos cargos de direção da Administração Pública Federal poderia ser uma medida de pronta execução – mediante cumprimento do Decreto 4.228/2002 ou mesmo formulação de novo dispositivo.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta Nota Técnica teve com objetivo analisar a proposta que trata da reserva para negros de 20% das vagas em concursos públicos da administração pública federal. Além de uma medida importante para garantir maior representação da população negra nos cargos mais elevados do Poder Executivo, a iniciativa tem potencial de estimular ações similares nos setores público e privado, bem como ampliar a abrangência da discussão racial no próprio Executivo Federal.

Para proceder este exame foram consideradas as desigualdades raciais no mundo do trabalho e no setor público, em especial; as experiências em curso de igual natureza; bem como as posições dos tribunais superiores e os principais questionamentos dirigidos a ações afirmativas com critério racial.

Verificou-se que as desigualdades raciais no mundo do trabalho reafirmam-se nas ocupações no setor público, quer em termos de rendimento, distribuição entre os níveis de atuação federal, estadual e municipal, ou, ainda, no que se refere à distribuição das carreiras. E conquanto exista jurisprudência favorável a ações afirmativas com critério racial, inclusive sobre reserva de vagas em

³⁴ O Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça é coordenado pela Secretaria de Políticas para Mulheres da Presidência da República e tem como objetivo estimular práticas de equidade nas organizações. Com adesão voluntária, está direcionado a organizações públicas ou privadas, de médio ou grande porte.

³⁵ A Lei 10.639/2003 altera a Lei de diretrizes e bases da educação nacional (LDB) ao incluir a obrigatoriedade da inclusão do ensino de História e Cultura Afro-Brasileira.

concursos públicos, o tema ainda enfrenta muitos questionamentos acerca de uma possível afronta à meritocracia ou sobre a necessidade de conjugar suas diretrizes com critérios de renda.

A reserva de vagas não exige os negros de conquistar aprovação em todas as fases dos concursos públicos a que se candidatem. Apenas os candidatos habilitados nos certames e, por conseguinte, considerados aptos a ocupar determinado cargo ou emprego público estarão propícios a se beneficiar da reserva de vagas.

Por sua vez, cabe ponderar que, tendo em vista que as cotas objetivam alcançar as posições mais elevadas, que exigem, em geral, nível superior e que premiam candidatos com títulos de pós-graduação, submeter a reserva de vagas a critérios como renda tenderia a restringir a participação de candidatos negros, conforme demonstrado.

Adicionalmente, são apresentadas algumas reflexões que poderão contribuir para aplicação de uma legislação nos moldes do PL apresentado, além de assegurar maior possibilidade de consecução do objetivo primário da proposição – qual seja, ampliar a participação da população negra nos quadros mais importantes da Administração Pública Federal.

Por fim, seria muito construtivo para o debate em torno do PL 6.378/2013 se fossem divulgados dados sobre o funcionalismo público federal, desagregados por cor ou raça. O Ministério do Planejamento divulga mensalmente boletim sobre a composição do quadro de pessoal, com dados sobre sexo, escolaridade, por exemplo, mas ainda silente quanto ao perfil racial³⁶. Os registros administrativos, neste caso, trariam um panorama mais rico e preciso para análise e posterior acompanhamento da medida.

³⁶ Boletim estatístico de pessoal. Disponível em <http://www.servidor.gov.br/index.asp?index=65&ler=s712>. Acesso em 21 nov. 2013.

REFERÊNCIAS

GRAÇA, Eliana Magalhães. Desigualdades raciais. Estratégias para a incidência no Parlamento. Brasília: Instituto de estudos Socioeconômicos (INESC), 2012 Disponível em:

[HTTP://www.inesc.org.br/biblioteca/textos/desigualdades-raciais/view](http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos/desigualdades-raciais/view).

IBGE. **Notas Técnicas**. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, v.31, 2011. Disponível em:

ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_anual/2011/notas_tecnicas/notas_tecnicas_sintese_indicadores_e_volume_brasil.pdf

_____. **Notas Técnicas**. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, v.32, 2012. Disponível em:

ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_anual/2012/Volume_Brasil/brasil_notas_tecnicas.pdf

INCT Inclusão. Instituto de Inclusão no Ensino superior e na Pesquisa. Mapa de Ações Afirmativas., 2012. Disponível em: <http://www.inctinclusao.com.br/acoes-afirmativas/mapa>. Acesso em 21 nov 2013.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira Censo da educação superior: 2010 – resumo técnico. – Brasília : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2012.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Capítulo Igualdade Racial. Políticas Sociais - acompanhamento e análise nº 11, 2005.

_____. Relatório de Pesquisa. Reserva de Vagas para Negros na Administração Pública. Ana Paula Volpe, Tatiana Dias Silva. No prelo. (mimeo).

IRBR. Instituto Rio Branco. Programa de Ação Afirmativa do Instituto Rio Branco: Bolsa-Prêmio de Vocação para a Diplomacia. In: SILVA; GOES. Igualdade Racial no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

Disponível em: http://www.ipea.gov.br/igualdaderacial/images/stories/pdf/livro_igualdade_racial_brasil01.pdf. Acesso em 20 nov 2013.

LOPES, Ivonete. Bancada do PT/SC protocola projeto que cria cotas no serviço público. 07/11/2013. Disponível em: http://agencial.alesc.sc.gov.br/index.php/gabinetes_single/bancada-do-pt-sc-protocola-projeto-que-cria-cotas-no-servico-publico. Acesso em 21 nov 2013.

OSÓRIO, R. G. Desigualdades raciais e de gênero no serviço público civil. Programa de fortalecimento institucional para a igualdade de gênero e raça, erradicação da pobreza e geração de emprego (GRPE). Cadernos GRPE, Brasília, n. 2, 2006.

PNAD. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2012.

SEPPPIR. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. III Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Subsídios para o debate. Brasília, 2013.

SILVA, Tatiana. Panorama Social da População Negra. In: SILVA; GOES. Igualdade Racial no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/igualdaderacial/images/stories/pdf/livro_igualdade_racialbrasil01.pdf. Acesso em 20 nov 2013.

SILVEIRA, Raquel D. da. Discriminações legais em concursos públicos e princípio da igualdade: um estudo sob os paradigmas das ações afirmativas e das políticas públicas de inclusão das minorias nas últimas décadas. Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE). N. 19, jul/ago/set 2009. Instituto Brasileiro de Direito Público: Salvador, Bahia.

APÊNDICE A

PROJETO DE LEI 6738/2013

Reserva aos negros vinte por cento das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1o Ficam reservadas aos negros vinte por cento das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União, na forma desta Lei.

§ 1o A reserva de vagas será aplicada sempre que o número de vagas oferecidas no concurso público for igual ou superior a três.

§ 2o Na hipótese de quantitativo fracionado para o número de vagas reservadas a candidatos negros, este será aumentado para o primeiro número inteiro subsequente, em caso de fração igual ou maior a 0,5 (zero vírgula cinco), ou diminuído para número inteiro imediatamente inferior, em caso de fração menor que 0,5 (zero vírgula cinco).

§ 3o A reserva de vagas a candidatos negros constará expressamente dos editais dos concursos públicos, que deverão especificar o total de vagas correspondentes à reserva para cada cargo ou emprego público oferecido.

Art. 2o Poderão concorrer às vagas reservadas a candidatos negros aqueles que se autodeclararem pretos ou pardos no ato da inscrição no concurso público, conforme o quesito cor ou raça utilizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia Estatística - IBGE.

Parágrafo único. Na hipótese de constatação de declaração falsa, o candidato será eliminado do concurso e, se houver sido nomeado, ficará sujeito à anulação da sua admissão ao serviço ou emprego público, após procedimento administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

Art. 3o Os candidatos negros concorrerão concomitantemente às vagas reservadas e às vagas destinadas à ampla concorrência, de acordo com a sua classificação no concurso.

§ 1o Os candidatos negros aprovados dentro do número de vagas oferecido para ampla concorrência não serão computados para efeito do preenchimento das vagas reservadas.

§ 2o Em caso de desistência de candidato negro aprovado em vaga reservada, a vaga será preenchida pelo candidato negro posteriormente classificado.

§ 3o Na hipótese de não haver número de candidatos negros aprovados suficiente para ocupar as vagas reservadas, as vagas remanescentes serão revertidas para a ampla concorrência e serão preenchidas pelos demais candidatos aprovados, observada a ordem de classificação.

Art. 4o A nomeação dos candidatos aprovados respeitará os critérios de alternância e proporcionalidade, que consideram a relação entre o número de vagas total e o número de vagas reservadas a candidatos com deficiência e a candidatos negros.

Art. 5o O órgão responsável pela política de promoção da igualdade étnica de que trata o § 1o do art. 49 da Lei no 12.288, de 20 de julho de 2010, será responsável pelo acompanhamento e avaliação anual do disposto nesta Lei, nos moldes previstos no art. 59 da Lei no 12.288, de 2010.

Art. 6o Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação e terá vigência pelo prazo de dez anos.

Parágrafo único. A presente Lei não se aplicará aos concursos cujos editais já tiverem sido publicados antes de sua entrada em vigor.

APÊNDICE B

Municípios e estados que legislaram sobre reserva de vagas com critério raciais na Administração Pública – 2002-2012

Estado	Reserva de vagas	Legislação
1 Paraná	Reserva de 10% das vagas para afrodescendentes nos concursos estaduais.	Lei nº 14.274/2003 e Lei nº 16.024/2008
2 Mato Grosso do Sul	Reserva de 10% das vagas para negros e 3% para indígenas nos concursos estaduais.	Lei nº 3.594/2008 (alterada pela Lei nº 3.939/2010) e Decreto nº 13.141/2011
3 Rio de Janeiro	Reserva de 20% das vagas para negros e indígenas nos concursos públicos do Poder Executivo e das entidades da administração indireta estadual.	Decreto nº 43.007/2011 e Lei nº 6.067/2011
4 Rio Grande do Sul	Reserva de vagas proporcional à população estadual aos negros nos cargos públicos.	Lei nº 13.694/2011 e Decreto nº 48.724/2011 e Portaria PGE nº 15.703/2011
Município	Reserva de vagas	Legislação
1 Nova Iguaçu (RJ)	Reserva de 20% das vagas para negros e indígenas nos concursos públicos da prefeitura e da Administração Indireta.	Decreto nº 9.064/2011
2 Resende (RJ)	Reserva de 20% das vagas para afro-brasileiros nos concursos municipais.	Lei nº 4.095/2004
3 Rio de Janeiro (RJ)	Reserva de 20% aos negros e índios para cargos efetivos e empregos públicos no Poder Executivo e Administração Indireta; Reserva de 10% a mulheres negras e 10% aos homens negros nos contratos, convênios, parcerias com empresas com mais de 20 empregados.	Lei nº 4.978/2008 e Lei nº 5.401/2012
4 Vitória (ES)	Reserva de 30% das vagas para afrodescendentes nos concursos municipais.	Lei nº 6.225/2004 e Decreto nº 13.249/2007
5 Bebedouro (SP)	Reserva de 20% das vagas para negros nos concursos municipais. O município também reserva vagas para ingresso e obtenção de bolsas em instituição educacional de nível superior.	Lei nº 3.250/2003
6 Campinas (SP)	Reserva de vagas de 30% para afrodescendentes (15% homens e 15% mulheres) em cargos comissionados na Administração Direta e Indireta.	Lei 1.2156/2004
7 Cubatão (SP)	Reserva de 20% das vagas para negros e afrodescendentes nos concursos municipais e nas empresas terceirizadas que prestem serviço à administração.	Lei nº 2.782/2002 e Decreto nº 8.356/2002
8 Embu das Artes (SP)	Reserva de 20% das vagas para afrodescendentes nos concursos municipais.	Lei Complementar nº 37/2010
9 Itatiba (SP)	Reserva de 25% das vagas para negros e afrodescendentes nos concursos municipais e nas empresas terceirizadas que prestem serviço à administração.	Lei nº 3.798/2005
10 Itu (SP)	Reserva de 20% das vagas para negros nos concursos municipais e nas empresas terceirizadas que prestem serviço à administração.	Lei nº 391/2003
11 Ituverava (SP)	Reserva de 20% das vagas para negros nos concursos municipais e nas empresas terceirizadas que prestem serviço à administração.	Lei nº 3.544/2003
12 Jaboticabal (SP)	Reserva de 20% das vagas para negros e afrodescendentes nos concursos municipais.	Lei nº 3.134/2003

13 Jundiá (SP)	Reserva de 20% das vagas para afrodescendentes nos concursos municipais, nos cargos comissionados e nas empresas terceirizadas que prestem serviço à administração.	Lei nº 5.745/2002 (alterada pelas Leis nº 5.979/2002, nº 6.750/2006 e nº 7.209/2008) e Decreto nº 18.667/2002.
14 Limeira (SP)	Reserva de 20% aos afro-brasileiros nas contratações de funcionários e celebração de contratos com prestadoras de serviços de mão-de-obra continuada na Administração Direta e Indireta	Lei nº 3.691/2004 e Decreto nº 109/2004
15 Matão (SP)	Reserva de 20% das vagas para afrodescendentes nos concursos municipais e nas empresas terceirizadas que prestem serviço à administração.	Lei nº 3.576/2004
16 Piracicaba (SP)	Reserva de 20% das vagas para negros nos concursos municipais e nas empresas terceirizadas que prestem serviço à administração.	Lei nº 5.202/2002 (revogada); Lei nº 6.246/2008
17 Porto Feliz (SP)	20% aos afrodescendentes e indígenas nos concursos do Poder Executivo e da Administração Indireta.	Lei nº 4.993/2011
18 Betim (MG)	Reserva de 15% das vagas para negros nos concursos municipais.	Leis nº 4.119/2005 e nº 4.925/2009
19 Campos Altos (MG)	Reserva de 10% das vagas para negros nos concursos municipais.	Lei nº 236/2006
20 Caratinga (MG)	Metas percentuais de participação de afrodescendentes no preenchimento de cargos em comissão	Lei nº 2.776/2003
21 Contagem (MG)	Reserva de 12% das vagas para negros nos concursos municipais.	Lei nº 3.829/2004 e Lei nº 4.310/2009
22 Guaxupé (MG)	Reserva de 20% das vagas para afrodescendentes nos concursos municipais, cargos comissionados e nas empresas terceirizadas que prestem serviço à administração.	Lei nº 1.585/2003
23 Ibiá (MG)	Reserva de 20% das vagas para negros nos concursos municipais, cargos comissionados e nas empresas terceirizadas que prestem serviço à administração.	Lei nº 1.686/2002
24 Juiz de Fora (MG)	Reserva de 20% das vagas para negros nos concursos municipais, 30% nos cargos comissionados e 20% nas empresas terceirizadas que prestem serviço ao Legislativo.	Lei nº 10.283/2002 e Resolução nº 1.193/2004
25 Criciúma (SC)	Reserva de 20% das vagas para afro-brasileiros nos concursos municipais.	Lei Complementar nº 32/2004
26 Arroio Grande (RS)	Reserva de 10% das vagas para descendentes afro nos concursos municipais.	Lei nº 2.239/2005
27 Bagé (RS)	Reserva de 20% das vagas para os descendentes afros nos concursos públicos municipais.	Lei nº 3.938/2002 e Decreto nº 17/2007
28 Cachoeira do Sul (RS)	Reserva de 30% das vagas para afrodescendentes nos concursos municipais.	Lei nº 3.550/2004 e Lei nº 4.018/2010
29 Caxias do Sul (RS)	Reserva de 10% das vagas para afrodescendentes nos concursos municipais.	Lei nº 6.377/2005 e Decreto nº 13.146/2007
30 Montenegro (RS)	Reserva de 12% das vagas para afro-brasileiros nos concursos municipais.	Lei nº 4.016/2004 Lei nº 4.038/2004
31 Pelotas (RS)	Reserva de 20% das vagas para afrodescendentes nos concursos municipais.	Lei nº 4.989/2003 (alterada pela Lei nº 5.858/2011)
32 Porto Alegre (RS)	Reserva de 12% das vagas para afro-brasileiros nos concursos municipais.	Lei Complementar nº 494/2003 e Decreto nº 14.288/2003
33 São Leopoldo (RS)	Reserva de 12% das vagas para afro-brasileiros nos concursos municipais.	Lei nº 5.784/2005 e Decreto nº 4.415/2005 (alterado pelo Decreto nº 4.532/2006)

34	Viamão (RS)	Reserva de 44% das vagas para afro-brasileiros nos concursos municipais e 10% aos indígenas	Lei nº 3.210/2004 e Lei nº 3.257/2004
35	Araucária (PR)	Reserva de 10% das vagas para negros e pardos nos concursos municipais.	Lei nº 2.070/2009 e Decreto nº23.523/2010
36	Bituruna (PR)	Reserva de 10% aos negros nos concursos.	Lei Estadual nº 14.274/2003
37	Colombo (PR)	Reserva de 10% das vagas para afro-brasileiros nos concursos municipais.	Lei nº 1.005/2007
38	Guarapirama (PR)	Reserva de 10% aos negros nos concursos.	Lei Estadual nº 14.274/2003
39	Ibiporã (PR)	Reserva de 05% aos afrodescendentes nos concursos	Lei nº 2.236/2008
40	Nova Fátima (PR)	Reserva de 10% aos negros nos concursos.	Lei Estadual nº 14.274/2003
41	Ponta Grossa (PR)	Reserva de 10% das vagas para afro-brasileiros nos concursos municipais.	Lei nº 7.696/2004
42	União da Vitória (PR)	Reserva de 10% aos negros nos concursos.	Lei Estadual nº 14.274/2003
43	Poconé (MT)	Reserva de 20% aos afrodescendentes nos concursos e nas empresas terceirizadas que prestem serviço à administração.	Lei nº1.476/2008
44	Souza (PB)	Metas percentuais de participação de afrodescendentes no preenchimento de cargos em comissão e de servidores em concursos públicos	Lei nº 1.982/2004 e Lei nº2.097/2008 (revoga lei anterior)
45	Salvador (BA)	Reserva de 30% das vagas para afrodescendentes nos concursos municipais.	Lei Complementar nº 54/2011
46	Cornélio Procópio (PR)	Reserva de 10% das vagas para afrodescendentes nos concursos municipais.	Lei nº411/2008

Fonte: IPEA, s/d.

ANEXO 1

Tabela 1 - População de 18 a 69 anos que frequenta escola por cor ou raça, segundo curso que frequenta e rendimento médio mensal familiar *per capita* em salário mínimo – Brasil, 2011.

Curso que frequenta	Rendimento	Cor ou raça				Cor ou raça			
	(SM*)	Branços	Negros	Outros	Total	Branços	Negros	Outros	Total
Ensino superior	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	61,2	37,7	1,1	100,0
	Menor que 1/4	1,5	3,0	2,2	2,1	0,9	1,1	0,0	2,1
	De 1/4 a 1/2	3,1	6,1	4,0	4,3	1,9	2,3	0,0	4,3
	De 1/2 a 1	12,3	20,7	11,2	15,5	7,5	7,8	0,1	15,5
	De 1 a 2	32,0	34,9	30,4	33,1	19,6	13,2	0,3	33,1
	De 2 a 3	17,6	14,3	23,0	16,4	10,8	5,4	0,2	16,4
	3 ou mais	24,8	14,1	21,8	20,7	15,2	5,3	0,2	20,7
	Ignorado	8,7	6,8	7,4	8,0	5,3	2,6	0,1	8,0
Pós-graduação	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	70,0	28,7	1,3	100,0
	Menor que 1/4	2,2	3,1	9,8	2,5	1,5	0,9	0,1	2,5
	De 1/4 a 1/2	0,4	1,2	-	0,6	0,3	0,3	-	0,6
	De 1/2 a 1	2,8	9,4	21,5	4,9	2,0	2,7	0,3	4,9
	De 1 a 2	14,2	22,1	11,1	16,4	9,9	6,3	0,1	16,4
	De 2 a 3	14,4	11,7	-	13,4	10,1	3,4	-	13,4
	3 ou mais	48,2	43,8	34,3	46,7	33,7	12,6	0,4	46,7
	Ignorado	17,9	8,7	23,3	15,3	12,5	2,5	0,3	15,3

Fonte: IBGE/PNAD 2011

Elaboração: IPEA/DISOC/NINSOC - Núcleo de Informações Sociais

* Salário mínimo de R\$ 545,00.

** Inclusive EJA/Supletivo

Tabela 2 - População de 18 a 69 anos por maior nível de escolaridade alcançado e cor ou raça, segundo rendimento médio mensal familiar *per capita* em salário mínimo – Brasil, 2011.

Escolaridade	Rendimento (SM*)	Cor ou raça				Cor ou raça			
		Branços	Negros	Outros	Total	Branços	Negros	Outros	Total
Ensino superior	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	70,6	27,6	1,8	100,0
	Menor que 1/4	0,6	1,1	1,7	0,8	0,4	0,3	0,0	0,8
	De 1/4 a ½	0,9	3,0	1,7	1,5	0,6	0,8	0,0	1,5
	De 1/2 a 1	5,3	11,0	3,6	6,8	3,7	3,0	0,1	6,8
	De 1 a 2	18,5	27,5	16,6	21,0	13,1	7,6	0,3	21,0
	De 2 a 3	16,5	17,1	19,2	16,8	11,7	4,7	0,3	16,8
	3 ou mais	47,2	31,1	49,1	42,8	33,3	8,6	0,9	42,8
	Ignorado	11,0	9,2	8,0	10,4	7,7	2,5	0,1	10,4
Pós-graduação	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	78,9	19,8	1,3	100,0
	Menor que 1/4	0,5	0,2	0,0	0,4	0,4	0,0	0,0	0,4
	De 1/4 a ½	0,1	0,6	0,0	0,2	0,1	0,1	0,0	0,2
	De 1/2 a 1	0,9	2,5	0,0	1,2	0,7	0,5	0,0	1,2
	De 1 a 2	7,4	13,5	6,2	8,6	5,8	2,7	0,1	8,6
	De 2 a 3	9,7	14,5	0,0	10,5	7,7	2,9	0,0	10,5
	3 ou mais	65,8	60,1	86,6	64,9	51,9	11,9	1,1	64,9
	Ignorado	15,7	8,6	7,1	14,2	12,4	1,7	0,1	14,2

Fonte: IBGE/PNAD 2011

Elaboração: IPEA/DISOC/NINSOC - Núcleo de Informações Sociais

* Salário mínimo de R\$ 545,00.

** Inclusive EJA/Supletivo