

Servidores públicos federais: perfil, nos olhares e perspectivas

Organizadores:

Pedro Blotti e Alessandro Fre

Servidores públicos
federais: novos olhares
e perspectivas

Fundação Escola Nacional de Administração Pública (Enap)

Presidente

Gleisson Cardoso Rubin

Diretora de Comunicação e Pesquisa

Marizaura Reis de Souza Camões

Diretor de Desenvolvimento Gerencial

Paulo Marques

Diretora de Formação Profissional

Maria Stela Reis

Diretor de Gestão Interna

Cassiano de Souza Alves

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões – *Coordenador-Geral de Pesquisa:* Pedro Lucas de Moura Palotti – *Coordenadora-Geral de Comunicação e Editoração:* Janaína Cordeiro de Moraes Santos – *Revisão:* Renata Fernandes Mourão – *Revisão gráfica:* Ana Carla G. Cardoso – *Projeto gráfico:* Livino Silva Neto – *Capa e Editoração eletrônica:* Maria Marta da R. Vasconcelos.

Ficha Catalográfica: Equipe da Biblioteca Graciliano Ramos/Enap

S4919 Servidores públicos federais: novos olhares e
perspectivas/organização Alessandro Freire e Pedro
Palotti. – Brasília: Enap 2015.

132 p.: (Cadernos, 42)

ISSN 0104-7078

1. Administração Pública – Brasil. 2. Agente
Público. 3. Previdência Social. 4. Gênero. 5. Raça.

CDU: 35.08



Enap, 2015

Este trabalho está sob a Licença *Creative Commons* – Atribuição: Não Comercial – Compartilha Igual 4.0 Internacional

As informações e opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Escola Nacional de Administração Pública (Enap)

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

Coordenação-Geral de Pesquisa

SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília-DF, Brasil

Sobre os organizadores

Alessandro de Oliveira Gouveia Freire

Assessor Técnico da Enap

Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília

alessandro.freire@enap.gov.br

Pedro Lucas de Moura Palotti

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental

Coordenador-Geral de Pesquisa da Enap

Doutorando em Ciência Política pela Universidade de Brasília

pedro.palotti@enap.gov.br

Sobre os autores

Bárbara Roberto Estanislau

Analista Técnica de Políticas Sociais do Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos.

Mestre em Demografia pela Universidade Estadual de Campinas

barbara.estanislau@seppir.gov.br

Camila Rocha Firmino

Analista Técnica de Políticas Sociais do Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos

Mestre em Antropologia Social pela Universidade Federal de São Carlos

camila.firmino@spm.gov.br

Eduardo Gomor

Analista de Planejamento e Orçamento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Doutorando em Política Social na Universidade de Brasília

eduardo.gomor@planejamento.gov.br

Filipe Hagen Evangelista da Silva

Técnico de Complexidade Intelectual do Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos

Pós-graduado em Psicodinâmica do Trabalho pela Universidade de Brasília

filipe.silva@spm.gov.br

Jéssica Naime

Analista Técnica de Políticas Sociais do Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos

Mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro

jessica.silva@seppir.gov.br

Marcelo Abi-Ramia Caetano

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Doutor em Economia pela Universidade Católica de Brasília

marcelo.caetano@ipea.gov.br

Valéria Porto

Assessora Técnica da Enap

Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília

valeria.porto@enap.gov.br

Enap *Caderno*

Servidores públicos federais: novos olhares e perspectivas

Organizadores:

Alessandro Freire e Pedro Palotti

Sumário

Apresentação	11
<i>Gleisson Cardoso Rubin</i>	
Introdução.....	15
<i>Alessandro Freire e Pedro Palotti</i>	
Perfil, composição e remuneração dos servidores públicos federais: trajetória recente e tendências observadas	23
<i>Pedro Palotti e Alessandro Freire</i>	
Resumo	25
Introdução.....	27
Administração pública brasileira I: trajetória e reformas	27
Administração pública brasileira II: retrato recente	34
Perfil dos servidores públicos federais	35
Distribuição dos servidores públicos federais	37
Trajetória e qualificação da força de trabalho	39
Cargos em comissão	42
Despesa e remuneração dos servidores públicos federais.....	45
Conclusão	48
A previdência dos servidores públicos federais: um regime sustentável?.....	53
<i>Valéria Porto e Marcelo Abi-Ramia Caetano</i>	
Resumo	55
Introdução.....	57
A previdência dos servidores públicos federais: alterações constitucionais e legais e perspectivas de racionalidade econômica	58
Condições de acesso	61
Fórmula de cálculo	65
Regras de indexação.....	69
Contribuições	70
Previdência complementar	72

A contribuição das alterações normativas para o processo convergência entre o RPPS e o RGPS.....	75
A sustentabilidade fiscal e o impacto do RPPS sobre a equidade.....	77
Conclusões	78
Desigualdades de gênero no serviço público do Poder Executivo federal	83
<i>Camila Rocha Firmino e Filipe Hagen Evangelista da Silva</i>	
Resumo	85
Introdução.....	87
Metodologia	88
Referencial teórico	88
A situação das mulheres no mercado de trabalho	91
As servidoras do Poder Executivo	96
Conclusão	103
A inserção dos negros no serviço público federal e as perspectivas de transformação a partir da Lei de Cotas.....	107
<i>Bárbara Estanislau; Eduardo Gomor e Jéssica Naime</i>	
Resumo	109
Introdução.....	111
Antecedentes estruturantes do mercado de trabalho no Brasil ...	111
Redução das desigualdades e combate ao racismo	115
O mercado de trabalho atual	116
O quadro atual do serviço público federal	121
As cotas como mecanismo de correção das disparidades raciais no serviço público	124
Considerações finais.....	130

Apresentação

A discussão do papel do Estado é uma temática recorrente na literatura especializada e no debate político brasileiro e internacional. Mais frequentemente discute-se a necessidade de governos para provisão de bens públicos, para redução das desigualdades sociais e para criação de arranjos institucionais que criem as condições para promoção do crescimento econômico. Poucas vezes presta-se atenção à composição da força de trabalho no setor público que é responsável pela formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas produzidas pelo Estado.

O Caderno Enap nº 42 visa atender à necessidade de se ampliar o debate sobre o perfil de composição, remuneração, recrutamento e aposentadoria dos servidores públicos federais. Os trabalhos reunidos nesta publicação têm como ponto em comum sua origem nas ricas discussões realizadas com especialistas para elaboração da série Enap Estudos, uma produção ocorrida nos últimos dois anos que divulgou, em formato acessível ao grande público, dados sobre a força de trabalho em âmbito federal.

A série Enap Estudos foi concebida como um mecanismo de transparência ativa, na esteira das mudanças institucionais promovidas pela publicação da Lei de Acesso à Informação (LAI), que promoveram a padronização e aperfeiçoamento nos canais de comunicação e transparência do governo federal. Por essa normativa, consolida-se o direito de o cidadão de obter informações atualizadas e acessíveis a respeito da execução de programas governamentais, documentos públicos e outras informações pertinentes à atuação estatal, sem a necessidade de apresentar o motivo da solicitação.

Os folders editados pela Enap, disponíveis atualmente em formato digital para download gratuito, utilizaram-se amplamente de dados e informações já disponibilizados em documentos governamentais em formato pouco amigável ou dispersos em muitas fontes de difícil consulta. A inovação desse trabalho residiu principalmente em fornecer dados brutos e tendências observadas a partir de recortes transversais de interesse geral, disponibilizados em infográficos atrativos. Desse modo, informações áridas sobre o funcionalismo federal foram dimensionadas em uma apresentação simples e didática para que qualquer cidadão pudesse entender melhor o Estado brasileiro a partir de sua burocracia pública federal.

Os artigos do presente volume foram organizados a convite da Enap para participação no VIII Congresso do Consad de Gestão Pública, em maio de 2015. Os comentários e sugestões realizados durante o Congresso contribuíram para reformular os trabalhos apresentados naquela ocasião, a partir de olhares atentos de gestores e pesquisadores da área de administração pública. Esses trabalhos foram então reunidos em capítulos para compor este Caderno Enap.

Os autores convidados são especialistas que haviam contribuído na confecção dos folders e aceitaram desenvolver textos mais analíticos a partir de inquietações do seu próprio campo de estudo ou trabalho. Assim, o objetivo foi propiciar a discussão atenta de algumas evidências apontadas pela série Estudos Enap, aprofundadas numa reflexão crítica pelos artigos. Esse é um diferencial importante da publicação: reunir contribuições de servidores públicos de diferentes órgãos da administração pública federal, promovendo a confluência de distintos olhares e perspectivas analíticas.

O presente Caderno inicia-se por uma breve introdução, escrita por Alessandro Freire e Pedro Palotti, organizadores da publicação, que contextualiza a origem do projeto da série Enap Estudos e as principais etapas para confecção e lançamento de cada um dos folders produzidos no âmbito da Coordenação-Geral de Pesquisa da Escola. Na sequência, no texto intitulado “Perfil, composição e remuneração dos servidores públicos federais: trajetória recente e tendências observadas”, os mesmos autores traçam um perfil da composição da força de trabalho federal. Partindo de uma retrospectiva histórica das mudanças ocorridas na área, realizam um retrato recente da administração pública federal, a partir da evolução do perfil e da remuneração dos servidores públicos federais, incluídos os ocupantes de cargos comissionados.

O capítulo seguinte foi escrito por Valéria Porto, da Enap, e Marcelo Caetano, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), e discute a trajetória institucional e a sustentabilidade do regime de previdência dos servidores públicos federais. Partindo das Emendas à Constituição Federal de 1988, o artigo “A previdência dos servidores públicos federais: um regime sustentável?” aborda em detalhes as principais mudanças efetuadas no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), debatendo alguns resultados dessas mudanças e a agenda de desafios para as próximas décadas.

Camila Firmino e Filipe Evangelista da Silva, do Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos, são os autores do capítulo seguinte, intitulado “Desigualdades de gênero no serviço público do Poder Executivo federal”. A partir de uma caracterização mais ampla da atuação da mulher no mercado de trabalho brasileiro, o artigo dedica-se a discutir as circunstâncias de inserção laboral da mulher no serviço público federal, inclusive sob o ponto de vista da nomeação para cargos de livre provimento. A discussão também perpassa as políticas públicas para promoção da igualdade entre mulheres e homens.

Por fim, o capítulo intitulado “A inserção dos negros no serviço público federal e as perspectivas de transformação a partir da Lei de Cotas”, escrito por Bárbara Estanislau e Jéssica Naime, do Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos, e Eduardo Gomor, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, parte de uma caracterização histórica da presença do negro na sociedade brasileira para discutir as disparidades entre as características da população e dos servidores da administração pública federal. Aprofunda também o debate sobre a Lei nº 12.990/2014 – Lei de Cotas no Serviço Público – como política pública para auxiliar na reversão da disparidade racial.

Esta publicação é mais um esforço da Enap na produção de conhecimento especializado sobre a gestão pública federal, acompanhando a sequência de trabalhos dedicados à melhoria do serviço público brasileiro.

Boa leitura!

Gleisson Rubin
Presidente da Enap

Introdução

Alessandro Freire
Pedro Palotti

A Constituição Brasileira de 1988 assegura, em seu artigo 5º, o direito amplo de acesso à informação. Apesar dessa provisão constitucional, até o ano de 2011, esse direito carecia de regulamentação em lei específica. A Lei nº 12.527/2011, conhecida como “Lei de Acesso à Informação” (LAI), foi aprovada com o intuito de consolidar a transparência do Estado brasileiro, como prevê nossa Carta Magna. Com o advento dessa lei, as administrações públicas federal, estadual e municipal passaram a ser regidas pelo princípio da transparência governamental, o que desencadeou processos de mudanças institucionais nessas três esferas de governo.

Embora o direito de acesso à informação só tenha sido regulamentado no ano de 2011, o Estado brasileiro vem promovendo iniciativas de transparência governamental há quase vinte anos, ainda que de forma mais restrita e menos estruturada. No que concerne às informações sobre a própria estrutura burocrática, o Boletim Estatístico de Pessoal (BEP), produzido desde 1996 pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, órgão ao qual a Enap está vinculada, divulga diversas estatísticas sobre os servidores e as despesas do Executivo federal. O Portal da Transparência, iniciativa da Controladoria-Geral da União (CGU), está em vigência desde 2004 e permite que o cidadão consulte e extraia dados sobre despesas diversas do Governo Federal, composição de servidores dos órgãos, distribuição de cargos comissionados, entre outros dados. O BEP e o Portal da Transparência compartilham fontes comuns de dados, como o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) e o Sistema Integrado de Administração de Recursos Financeiros (Siafi).

A Escola Nacional de Administração Pública (Enap) elabora, desde 2008, folders informativos com gráficos que resumem informações consolidadas em outras fontes de dados publicadas pelo Governo Federal, tais como o BEP. Embora o BEP seja uma publicação muito rica e importante, sendo utilizada por diversas instituições governamentais e não governamentais como referência para dados sobre o Governo Federal, seu nível de detalhamento e formato dificultam seu uso pelos cidadãos como uma fonte de fácil acesso a informações. Ciente da importância da LAI e da demanda dos cidadãos por informações acerca do Estado brasileiro, a Enap decidiu, a partir de 2013, expandir o projeto de elaboração dos folders, que até então eram mais restritos a uma circulação interna na Escola e em outros órgãos do Governo Federal.

Tomando por base outros projetos nacionais e internacionais de divulgação de dados públicos, tais como o Radar Social do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a série de folders *Fonction publique: faits et chiffres* (Função pública: fatos e números)¹, publicada pelo *Ministère du Budget des Comptes Publics et de La Fonction Publique* (Ministério do Orçamento de Contas Públicas e do Serviço Público)², órgão do governo francês, a Enap passou a dar ampla divulgação aos folders nos meios eletrônico e impresso. Tendo em vista as determinações da LAI e a missão institucional da Enap de disseminar e prospectar conhecimento sobre gestão pública, a Escola redesenhou a forma de apresentação dos folders e seu escopo de divulgação, utilizando infográficos para facilitar a compreensão dos dados e passando a publicá-los em seu portal na internet.

Com inspiração semelhante à do Radar Social do Ipea, uma série de relatórios com infográficos cujo objetivo era “fornecer ao público não especializado um instrumento que lhe permita entender e acompanhar a evolução das condições de vida da população brasileira” (IPEA, 2005, p.9), a iniciativa de reformulação dos folders teve como principal objetivo publicar radiografias acessíveis dos servidores públicos federais aos cidadãos. Nesse sentido, o principal público-alvo do projeto passou a ser o público não especializado, embora os folders também tenham ganhado popularidade dentro da administração pública. De maneira semelhante, a série de folders *Fonction publique: faits et chiffres*, que compila em gráficos estatísticas sobre o serviço público francês, serviu de modelo para a série “Enap Estudos”, com seu foco sobre a apresentação de dados “puros”, sem interpretações, e seu formato de bolso destinado à ampla distribuição.

O recurso a infográficos como forma de facilitar a compreensão de dados não é uma novidade em si, mas tem se tornado mais popular nos últimos anos com a difusão de softwares para sua elaboração. O objetivo de um infográfico é traduzir grandes quantidades de dados em informações de fácil compreensão. Nas palavras de Edward Tufte, estatístico especialista na exibição de gráficos e professor da Universidade de Yale: “O que se busca nos designs de exibição de informações é um retrato claro da complexidade. Não é a complicação do simples; ao invés disso, a tarefa do designer é dar acesso visual ao sutil e ao difícil – isto é, a revelação do complexo.”³ (Tufte, 2001, p.191) Para cumprir essa tarefa de simplificação da leitura de dados a Enap decidiu investir na reformulação dos folders que vinha produzindo até então.

Todo o processo de reformulação dos folders foi pensado com vistas à facilitação do entendimento dos dados por um público não especializado, uma vez que a facilidade de compreensão de dados públicos passou a ser uma preocupação de Estado com a aprovação da LAI. A LAI estabelece,

¹ Tradução dos autores.

² Tradução dos autores.

³ Tradução dos autores.

em seu artigo 8º, a obrigatoriedade de disponibilização de informações de forma “objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão” em portais da internet de órgãos públicos. Nesse sentido, o apelo visual dos folders converge com as diretrizes de clareza na disseminação de informações públicas.

Após a criação da série “Enap Estudos”, o processo de elaboração dos folders passou a ser dividido em dez etapas:

1. levantamento do tema a ser abordado e pesquisa por dados em fontes do Governo Federal;
2. seleção dos dados e elaboração dos gráficos e tabelas “brutos”;
3. revisão dos dados e inserção de notas;
4. discussões internas e externas com especialistas nos temas abordados;
5. ajustes e inserções feitos com base nas discussões;
6. envio dos gráficos à editoração;
7. discussão sobre os infográficos propostos pela editoração;
8. ajustes nos infográficos;
9. revisão final dos dados;
10. divulgação e publicação.

As três primeiras etapas passaram a ser executadas pelos organizadores deste Caderno Enap. Após a montagem de um modelo básico do folder com os primeiros gráficos e tabelas sugeridos, passava-se às discussões internas, especialmente com membros das equipes de pesquisa (Alessandro Freire, Marizaura Camões, Pedro Cavalcante e Pedro Palotti) e de comunicação e editoração da Enap (Michelle Cristiane Lopes Barbosa, Ana Carla Gualberto e Luis Fernando de Lara Resende), e externas, com interlocutores de outros órgãos públicos em reuniões ou via e-mail. Com base nas considerações feitas por especialistas e pesquisadores nessas discussões, passava-se aos ajustes e inserções de novos dados. Em seguida, as planilhas com as tabelas e gráficos básicos eram encaminhadas à equipe de editoração e revisão (Alice Maria Silva Prina, Maria Marta de R. Vasconcelos, Vinícius Aragão Loureiro e Renata Fernandes Mourão), que redesenhava os gráficos e fazia uma proposta dos modelos de infográficos da versão final, além de sugerir as cores que seriam características do folder em questão. A reformulação dos folders implicou uma mudança substancial na forma de apresentação dos gráficos, já que nas versões anteriores dos folders, os gráficos e tabelas eram reproduções diretas de figuras e tabelas elaboradas em planilhas. Após a reformulação, os gráficos originais gerados em planilhas pela equipe de pesquisa passaram a ser não apenas editorados, mas redesenhados, em um trabalho conjunto entre as áreas de pesquisa e de comunicação da Enap.

Com base na proposta de infográficos feita pela equipe de comunicação, passava-se a uma discussão sobre os modelos de infográficos do folder os

quais, em seguida, eram editados pela equipe de comunicação e editoração. Após essa edição, seguia-se para a revisão final dos dados pela equipe de pesquisa e, finalmente, dava-se início ao processo de divulgação junto à imprensa e ao Governo Federal para a publicação do folder.

Outro aspecto importante dos folders é a sua amplitude de divulgação. Embora as fontes de informação mais consolidadas do Governo Federal sejam de suma importância para o fortalecimento da transparência governamental no Brasil, sua capacidade de alcance tende a ser menos abrangente, em virtude de não serem, em sua maioria, destinadas à ampla distribuição. Isto é, ainda que os dados dessas fontes sejam de livre acesso a qualquer pessoa, suas estratégias de divulgação, em geral, não preveem a elaboração de um documento com dados apresentados de forma sucinta e que possam responder a perguntas comuns dos cidadãos.

Foi com o objetivo de ampliar a divulgação de dados consolidados em outras fontes do Governo Federal que a Enap decidiu reformular os folders que vinha publicando até então, alterando não apenas a sua forma de apresentação, como também sua estratégia de divulgação. Os folders passaram a ser amplamente divulgados nos meios eletrônico e impresso, tanto fora quanto dentro do Governo Federal, com o envio para jornais e revistas de grande circulação, para a Lista de Autoridades Governamentais (LAG) do Governo Federal e por meio do contato com as assessorias de comunicação dos órgãos do Poder Executivo.

A primeira edição reformulada dos folders produzidos pela Enap foi lançada em setembro de 2013, na edição “Servidores Públicos Federais, Perfil -2013”, a primeira da série de folders “Enap Estudos”. O folder trouxe um panorama geral da força de trabalho do Governo Federal, atualizando dados de versões anteriores e incluindo novos dados sobre: evolução do nível de escolaridade dos servidores, distribuição de servidores nos ministérios segundo o sexo, evolução do número de cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS), situação de vínculo dos ocupantes de DAS, entre outros. Essa edição contou com o importante auxílio da equipe da Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Segep/MP) responsável pela elaboração do BEP (em especial, EDI DAMASCENO E PAULO CASERTA VASCONCELLOS). Após o lançamento do folder, o jornal Correio Braziliense lançou, no dia 28 de outubro de 2013, uma matéria de capa de domingo em que dados do folder foram utilizados para abordar a presença feminina no mercado de trabalho.

O folder “Aposentadorias e Pensões”, publicado em janeiro de 2014, foi o segundo da série reformulada e trouxe dados sobre os servidores aposentados e os instituidores de pensão do Governo Federal, mais especificamente do Poder Executivo. Como não havia uma versão anterior abordando esse tema e as regras para aposentadoria mudaram consideravelmente ao longo dos últimos vinte anos, fez-se necessária a colaboração de especialistas

no tema para a elaboração dessa edição. Nesse sentido, a Enap contou com a colaboração do Ministério da Previdência Social e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) para a construção do folder. Na Enap, foi fundamental a contribuição da servidora Valéria Porto, que assina um dos artigos deste Caderno juntamente com Marcelo Caetano, do Ipea, que também fez importantes contribuições para o desenvolvimento do folder.

O jornal O Estado de São Paulo publicou, no dia 17 de fevereiro de 2014, um editorial sobre a necessidade de reformas no sistema previdenciário brasileiro, exibindo dados publicados pela Enap nos folders “Aposentadorias e Pensões” e “Perfil”. Esse editorial foi reproduzido no site da revista Veja, em 5 de março de 2014.

“Despesas e Remuneração” foi o título da terceira edição de folders reformulados. Nesse folder, foram utilizadas fontes mais diversas de dados além do Boletim Estatístico de Pessoal, tais como o Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo, do Tribunal de Contas da União (TCU) e o Resultado do Tesouro Nacional, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). A elaboração do folder foi discutido com um pesquisador do Ipea, Mansueto Almeida, e auxiliado pela Segep/MP e por servidores de outros órgãos. O jornal Correio Braziliense publicou, no dia 09 de junho de 2014, uma matéria de capa sobre o custo médio do servidor federal⁴.

O folder “Gênero” foi o quarto da série reformulada, lançada em novembro de 2014 e incluindo dados do Boletim Estatístico de Pessoal, do Siape, com a colaboração essencial da Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Segep/MP), que cedeu os microdados sobre a ocupação de DAS no Governo Federal e do relatório “Closing the Gender Gap”, da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). O folder contou com contribuições de pesquisadores do Ipea e do Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos Mulheres (SPM) e foi assunto de uma matéria especial do Correio Braziliense sobre a questão de gênero no serviço público.

A última edição da série de folders foi lançada em dezembro de 2014, intitulada “Raça/Cor”. A publicação incluiu dados sobre a distribuição dos servidores do Poder Executivo federal segundo a raça ou cor e contou com a colaboração de pesquisadores do Ipea e do Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos, incluindo Bárbara Estanislau e Jéssica Naime, que assinam o artigo sobre o tema raça/cor, além da Segep/MP, que se dispôs a cooperar cedendo os microdados sobre o atributo raça/cor no âmbito do Poder Executivo federal. Essa edição foi matéria de uma reportagem da TV Brasil e do Correio Braziliense.

⁴ O folder teve um dado corrigido após sua publicação, a respeito da despesa média com os servidores federais.

As cinco edições da série “Enap Estudos” compõem um panorama sobre os servidores públicos federais que pode ser usado tanto pelo público não especializado quanto por pesquisadores da área. Nesse sentido, ao facilitar o acesso à informação de forma didática e atraente, os folders contribuem para o aprimoramento da transparência governamental e para a disseminação de conhecimento sobre gestão pública por parte de públicos mais especializados.

Uma das principais características da série “Enap Estudos” é a ausência de interpretações dos dados publicados. Isto é, salvo raras exceções, os folders não contêm explicações causais acerca das tendências indicadas nos seus infográficos, o que ajuda a fomentar debates na imprensa, no serviço público e na academia. Diante da ausência dessas interpretações e dos questionamentos que os folders publicados estimularam dentro e fora da Enap, este Caderno se propõe a trazer leituras sobre alguns dos dados apresentados nas cinco edições dos folders, a partir do olhar de pesquisadores e especialistas nos temas abordados nessas edições. Evidentemente, as interpretações contidas neste Caderno não são as únicas possíveis e servem apenas como subsídio para debates mais amplos sobre os temas contemplados nesta publicação.

Os quatro capítulos que compõem este Caderno Enap foram elaborados a partir de artigos apresentados em painel no VIII Congresso do Consad, ocorrido em Brasília de 26 a 28 de maio de 2015. Este trabalho representa o fechamento de um ciclo da série “Enap Estudos – Servidores Públicos Federais”. Espera-se que iniciativas semelhantes à da série “Enap Estudos” possam ser reproduzidas por outros órgãos do Poder Executivo e outros Poderes da União, de forma a aprimorar a transparência governamental no Brasil e estimular novos debates sobre gestão pública.

Referências bibliográficas

Tufte, E. The visual display of quantitative information. Connecticut, Graphics Press, 2001.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea. Radar Social do Ipea. Ipea, Brasília, 2005.

Perfil, composição e
remuneração dos servidores
públicos federais: trajetória
recente e tendências
observadas

Pedro Palotti

Alessandro Freire

Pedro Palotti – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental em exercício descentralizado na Enap como Coordenador-Geral de Pesquisa. Contato: pedro.palotti@enap.gov.br

Alessandro Freire – Assessor técnico da Enap. Contato: alessandro.freire@enap.gov.br

Resumo

Ao longo dos últimos vinte anos, o Estado brasileiro passou por transformações substanciais, especialmente no que tange à composição de sua força de trabalho. Com base em dados levantados pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), a partir da série *Enap Estudos*, este artigo busca traçar a trajetória dessas transformações recentes, mostrando a evolução do perfil dos servidores públicos federais, incluídos os ocupantes de cargos comissionados. O artigo¹ é dividido em quatro seções principais. Depois de uma breve introdução, segue-se um resumo das reformas administrativas e mudanças incrementais vivenciadas, com destaque às últimas duas décadas. A terceira seção traça um retrato recente da administração pública brasileira, trazendo a evolução do perfil dos servidores federais, a distribuição dos servidores federais entre os Poderes e entre os órgãos do Poder Executivo, a trajetória e qualificação da força de trabalho, os cargos em comissão e a despesa e remuneração dos servidores federais. Por fim, na última seção, a conclusão aponta para as tendências de evolução da força de trabalho na administração pública federal brasileira e possíveis agendas de melhorias gerenciais.

¹ Agradecemos os comentários de Ciro Campos e Evelyn Levy. Quaisquer erros ou inconsistências do artigo são de nossa inteira responsabilidade.

Introdução

A história da administração pública federal brasileira é marcada por períodos impactantes de mudança institucional que acompanharam reformulações na estrutura do Estado brasileiro. Períodos ditatoriais promoveram alterações intensas no funcionamento da burocracia estatal, enquanto os interregnos democráticos não implementaram reformas ou modificações substanciais no funcionamento da máquina pública. O rompimento dessa trajetória ocorre com a promulgação da Constituição de 1988. A democracia então instalada propiciou um movimento organizado de mudanças institucionais da máquina pública, de caráter reformista, e posteriormente a implementação de um conjunto de mudanças de caráter incremental.

O objetivo deste artigo é compreender de forma mais minuciosa o perfil da máquina pública federal, indicando a evolução do perfil dos servidores públicos federais, incluídos os ocupantes de cargos comissionados, e a tendência recente de composição e remuneração dessa burocracia. A metodologia utilizada por este artigo se baseia numa análise histórico-descritiva a partir de dados levantados principalmente pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), na série *Enap Estudos*.

Além desta breve introdução, na seção seguinte é realizado o resumo das reformas administrativas e mudanças incrementais vivenciadas, com destaque às últimas duas décadas. Na sequência, são reunidas informações sobre o retrato recente da administração pública brasileira, trazendo a evolução do perfil dos servidores federais, a distribuição dos servidores federais entre os Poderes e entre os órgãos do Poder Executivo, a trajetória e qualificação da força de trabalho, os cargos em comissão e a despesa e remuneração dos servidores federais. Por fim, na última seção, a conclusão aponta para as tendências de evolução da força de trabalho na administração pública federal brasileira e possíveis agendas de melhorias gerenciais.

Administração pública brasileira I: trajetória e reformas

A formação da burocracia pública brasileira passou por momentos mais intensos de reforma institucional em períodos autoritários. Em contextos democráticos, houve menor abrangência de iniciativas reformistas ou alterações substanciais, com predominância do clientelismo e de práticas pouco republicanas (NUNES, 2010; GEDDES, 1994; CARVALHO, 2002).

A primeira iniciativa sistemática para modernização da administração pública operou após a Revolução de 30, sob a tutela de Getúlio Vargas. Segundo argumento de Lima Júnior (1998), o Estado administrativo no Brasil foi implantado por meio de dois instrumentos típicos do formato racional-legal: estatutos normativos e órgãos normativos e fiscalizadores. Os traços desse modelo apontavam para a centralização e o maior intervencionismo estatal, com utilização das estruturas burocráticas para ampliar o papel do Estado na provisão de bens públicos e, principalmente, como agente econômico.

Quanto ao aspecto estritamente administrativo da reforma, no início de 1930 foi criada uma comissão para padronização dos materiais e a Comissão Central de Compras. Em seguida, a Constituição de 1934 enunciou medidas para efetivar o ingresso no serviço público por mérito e prevendo igual remuneração para quem exercesse atividades com atribuições iguais. Destacam-se como referências para reforma as figuras de Maurício Nabuco e Luís Simões Lopes.

O maior símbolo reformista foi criado posteriormente, com o Estado Novo. A criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) foi prevista pela Constituição outorgada de 1937. O Dasp tornou-se a estrutura central responsável pela efetivação das medidas administrativas e políticas de criação de uma administração pública brasileira, de caráter burocrático (LIMA JÚNIOR, 1998). Para Bresser-Pereira (1996, p. 6), “[a] criação do Dasp representou não apenas a primeira reforma administrativa do País, com a implantação da administração pública burocrática, mas também a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica”. Essas mudanças de caráter burocrático não foram impedimento, entretanto, para a manutenção de práticas patrimonialistas no funcionamento da administração pública (GEDDES, 1994), bem como para introdução de novos papéis a serem desempenhados pela administração indireta (autarquias, fundações e empresas públicas), característicos do período desenvolvimentista posterior (BRESSER-PEREIRA, 1996).

A retomada do jogo democrático no período de 1945-64 foi caracterizada pela interrupção de reformas administrativas de caráter mais amplo, como as promovidas no período ditatorial anterior. A Constituição de 1946 concedeu estabilidade a todos os servidores públicos com pelo menos cinco anos de exercício, criando limites à entrada por mérito no serviço público brasileiro.

As estratégias utilizadas pelos presidentes durante esse interregno democrático caracterizaram-se pela inserção de grupos técnicos que formaram uma “administração paralela” e pela existência de burocracias profissionalizadas e com alta produtividade, as chamadas “ilhas de excelência”. Apesar de alterações pontuais na legislação, como a atualização do Estatuto dos Servidores Públicos Civis, em 1952, durante o 2º Governo Vargas, a manutenção do modelo administrativo existente foi prática

recorrente durante o período. Lima Júnior (1998) destaca que Juscelino Kubitschek serviu-se amplamente da estratégia de administradores paralelos para implementar seus objetivos em razão de sua política de “evitar conflitos”.

O novo ciclo de reformas administrativas ocorreu durante o período ditatorial subsequente, entre 1964-1985. No âmbito das reformas econômicas implementadas por Castello Branco, a reforma administrativa executada durante o período militar teve como principais influências os trabalhos realizados pela Comissão Amaral Peixoto, instituída antes do golpe militar, e a figura de Hélio Beltrão. O cerne das mudanças foi reunido pelo Decreto-Lei nº 200, sobre a organização da administração pública federal para o período.

[o] decreto-lei promoveu a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, consagrando e racionalizando uma situação que já se delineava na prática. Instituíram-se como princípios de racionalidade administrativa o planejamento e o orçamento, a descentralização e o controle dos resultados. Nas unidades descentralizadas foram utilizados empregados celetistas, submetidos ao regime privado de contratação de trabalho. O momento era de grande expansão das empresas estatais e das fundações [...] buscava-se uma maior eficiência nas atividades econômicas do Estado, e se fortalecia a aliança política entre a alta tecnoburocracia estatal, civil e militar, e a classe empresarial (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 7).

Além disso, o Decreto-Lei nº 200 previa mudanças que acabaram não sendo implementadas efetivamente à época, referentes à profissionalização e aperfeiçoamento do servidor público, constituição de quadros de dirigentes e o estabelecimento de critérios para a ocupação de cargos comissionados e funções gratificadas (previsões explícitas nos arts. 94 e 101 do referido decreto). Algumas dessas mudanças somente seriam endereçadas após o advento da Constituição de 1988, e ainda de forma precária.

A Constituição de 1967 previu a estabilidade de todos os servidores com cinco anos de trabalho, como ocorrido em 1946. Algumas carreiras do serviço público, principalmente na área econômica, foram instituídas ou fortalecidas durante o regime militar, como as carreiras da Receita Federal e do Banco Central, órgão criado nesse período. As áreas de planejamento e coordenação administrativa foram muito robustecidas, com a criação de órgãos de sistematização de informações e assessoramento, como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), e a implementação de políticas nas áreas de telecomunicações e desenvolvimento urbano (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

A flexibilidade inserida pelo Decreto-Lei nº 200, assim, ao mesmo tempo em que manteve práticas pessoais e fisiológicas de recrutamento, para compor a administração indireta, descuidou da administração direta, que perdeu capacidade institucional principalmente no âmbito da alta burocracia, uma vez que uma parte das principais decisões com relação à ação estatal no âmbito da produção econômica passou a ser tomada pelos dirigentes de empresas estatais (BRESSER-PEREIRA, 1996). A entrada no serviço público manteve-se em parte sem a obrigação de concurso público, como para o caso de especialistas em órgãos de pesquisa e de trabalhos especializados (LIMA JÚNIOR, 1998), ampliando-se o vínculo privado na composição da força de trabalho do setor público. Em 1970, houve a edição de uma nova lei de classificação de cargos do serviço civil da União, com efeitos dúbios. Se, por um lado, ampliou a flexibilização e possibilidades de controle da máquina pública, ao criar os cargos de direção e assessoramento superior (DAS); por outro, contribuiu com a deterioração das condições de organização da administração pública federal, com a previsão de um Plano de Classificação de Cargos (PCC) que se mostrou ineficaz. Assim, criou-se uma situação esquizofrênica, de “mundo estatal regulado por um plano de cargos mal articulado e sem incentivos profissionais adequados com uma parcela contratada pela CLT, mais flexível, com melhores salários, mas sem o devido controle” (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 52).

Abrucio, Pedroti e Pó (2010) argumentam que esse segundo ciclo de reformas possuía quatro problemas principais. O primeiro deles, seu aspecto autoritário, com defesa da supremacia da técnica sobre a política, resultou numa burocracia insulada do controle político, mas vinculada a interesses privados intimamente relacionados ao Estado. O segundo foi a ampliação da fragmentação da administração pública federal, com escassos mecanismos de controle. O terceiro, conforme apontado anteriormente, é o enfraquecimento da administração direta. Por fim, o quarto limite da reforma residiu numa reedição do centralismo uniformizador do Dasp durante a ditadura varguista. Apesar de mais eficaz na função de obrigar a reprodução do modelo nos estados e municípios, o que gerou efeitos modernizantes, manteve uma lógica de alijamento entre política e burocracia, com esparsos mecanismos para desenvolvimento de uma burocracia profissionalizada ao nível subnacional.

Nos anos finais do regime militar, ganha espaço um conjunto de ações sob a tutela do Ministro Hélio Beltrão, que também se tornara Ministro da Previdência e Assistência Social: o Programa de Desburocratização e o Programa de Desestatização (WARLICH, 1984). O primeiro visou aperfeiçoar rotinas de atendimento ao usuário de serviços públicos e o segundo, estabelecer diretrizes para diminuição da atuação estatal sobre a economia, agendas que seriam posteriormente retomadas após a democratização.

Assim, os períodos ditatoriais foram responsáveis pela implementação de mudanças na administração pública que ampliaram o papel do Estado,

por meio de estratégias centralizadoras similares. É sintomático que o período democrático de 1946-64 tenha se limitado a criar certas áreas insuladas para executar os planos governamentais, sem avançar em medidas mais sistêmicas de reformatação do aparelho estatal. O universalismo de procedimentos manteve-se como uma exceção no papel estatal de atendimento de demandas particularistas dos grupos sociais.

A Constituição de 1988 inaugura um novo cenário para funcionamento do sistema político e da atuação estatal. Restaura-se um regime democrático, com ênfase na descentralização para execução dos serviços públicos. Estabelecem-se também normas para os três entes da federação que uniformizam os mecanismos de entrada na administração pública brasileira. São instituídos critérios universais de mérito para acesso por meio de concurso público, valorizando-se o desempenho cognitivo e a titulação obtida pelos concorrentes às vagas públicas. A nova carta constitucional se contrapôs ao modelo anterior de múltiplos vínculos empregatícios no âmbito público, determinando o estabelecimento do Regime Jurídico Único (RJU) para reger as relações dos servidores públicos.

Repetindo medida semelhante à ocorrida em outros períodos históricos, a nova constituição democrática utilizou-se de artifícios corporativos para proteção de determinados grupos de interesses. Um de seus dispositivos transformou em servidores públicos estáveis milhares de funcionários que trabalhavam no Governo Federal sem terem entrado por concurso público. As relações trabalhistas envolvendo os servidores também acentuaram o caráter estatutário dos vínculos, ignorando vantagens que poderiam advir de maior flexibilidade das relações de trabalho. Não foram inseridas medidas para avaliação de desempenho dos servidores ou elementos que pudessem corrigir as distorções previdenciárias entre o setor público e o privado.

As reformas posteriores, de certo modo, avançaram sobre temáticas deixadas em aberto pelo texto constitucional. Ainda no Governo Sarney, foram criadas novas áreas para capacitação e formação de carreiras civis, com a Escola Nacional de Administração Pública (Enap); foi organizado o primeiro Cadastro Nacional do Pessoal Civil, que posteriormente foi informatizado no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape); além de terem sido extintas oito estatais (LIMA JÚNIOR, 1998).

No início dos anos 1990, as medidas reformistas instituídas por Collor visaram avançar em outra linha, mais liberalizante. Em consonância com a abertura econômica promovida, lançaram-se medidas para “enxugamento” da máquina pública, com promoção de demissões e aposentadorias em massa de servidores públicos. Imprimiram-se também ações para desestatização e desregulamentação de atividades da economia. Paralelamente, no entanto, foi instituído o RJU, por meio da Lei nº 8.112, de 1990, que acentuou o caráter público, de vínculo estatutário e menos flexível da administração da máquina estatal.

O período de governo seguinte, de Fernando Henrique Cardoso, principalmente seu primeiro mandato, de 1995 a 1998, foi marcado pelas privatizações e pelas iniciativas do ministro Bresser-Pereira de modificação do formato de atuação estatal. Por um lado, um amplo programa de privatizações foi instituído como meio para lidar com os problemas de liquidez da economia brasileira. Seguindo referências internacionais de maior liberalização da economia e de ênfase no Estado regulador em contraposição ao Estado provedor (Osborne; Gaebler, 1992), o então Ministro de Administração e Reforma do Estado propôs um ambicioso projeto reformista reunido no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Os documentos produzidos à época davam conta de desdobramentos necessários, tendo em vista a trajetória da própria administração pública federal e de Estados com amplo modelo de bem-estar social que passavam por uma crise gerencial. Nesse sentido, a agenda de reformas estaria voltada para uma perspectiva socialdemocrata e não de correntes endereçadas a promover um “Estado mínimo”².

Assim, essa estratégia reformista pretendeu avançar sobre uma nova agenda que redirecionasse a maneira como o Estado lidava com a prestação de serviços públicos ao cidadão. Em seu escopo inicial, a reforma previu uma nova legislação relacionada à maior flexibilização – com a criação de agências executivas – e à publicização – com a criação das organizações sociais. Um dos objetivos centrais era fortalecer um “núcleo duro” da atuação estatal que pudesse contratualizar metas e resultados com parceiros provenientes de organizações públicas não necessariamente estatais.

Em termos efetivos, a reforma proposta foi consubstanciada por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que modificou o regime dos servidores públicos para inserir aspectos gerenciais, como período probatório de três anos para a aquisição da estabilidade funcional e o critério da insuficiência de desempenho para se afastarem os servidores. Houve também a inserção do princípio da eficiência para reger a administração pública e a retirada da adoção obrigatória do Regime Jurídico Único (RJU) do texto constitucional, de modo a incorporar a possibilidade de vínculos contratuais, baseados na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), para compor os quadros administrativos³. Foi criado também um

² Agradecemos a Ciro Fernandes pela observação a esse respeito.

³ Essa interpretação não foi unânime, uma vez que a retirada da expressão do RJU não necessariamente implicaria na possibilidade de inserção de novos vínculos de natureza funcional entre os servidores e a administração pública. Além disso, em 2007, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu, em medida liminar, pela suspensão do novo texto previsto pela Emenda Constitucional nº 19/1998 ao *caput* do art. 39 da Constituição Federal, apontando para manutenção do vínculo estatutário dos servidores públicos federais.

novo conjunto de agências reguladoras, principalmente nos setores de infraestrutura. Pouco se avançou, entretanto, na criação efetiva das novas figuras institucionais que dariam maior agilidade e flexibilidade à atuação do Estado brasileiro, muito embora tenha sido aprovada ampla legislação específica (Rezende, 2004).

A partir de 2003, os governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores não adotaram explicitamente o discurso reformista, não obstante tenham incorporado um conjunto de iniciativas de gestão de pessoas e de recomposição da máquina pública federal, de caráter incremental, com resultados substantivos (CARVALHO; CAVALCANTE, 2014).

Nos Governos Lula e no primeiro mandato do Governo Dilma, inicia-se um processo contínuo e gradual de recomposição da força de trabalho no setor público federal. Do ponto de vista da política remuneratória, houve valorização real dos salários nas carreiras do Poder Executivo. De acordo com Carvalho e Cavalcante (2014, p. 11), as carreiras do núcleo estratégico de governo receberam incremento de aproximadamente 230% da remuneração em valores reais, enquanto os servidores do Plano Geral de Cargos receberam um aumento que ultrapassou os 80%. A justificativa para essa política remuneratória baseou-se na valorização dos servidores públicos no intuito de ampliar a competitividade dos postos no Executivo em relação à iniciativa privada.

Desse modo, o período após a redemocratização poderia ser caracterizado a partir de três momentos distintos: os anos turbulentos do período de 1985-1994; o período de ajuste ocorrido de 1995-2002; e uma fase de reconstrução, iniciada em 2003 (GAETANI; PIRES; PALOTTI, 2015). Em relação à força de trabalho no serviço público, nesse primeiro período, houve uma conturbada experiência de “enxugamento” da máquina pública, que resultou em grande número de processos judiciais e reincorporações de anistiados. No momento seguinte, apesar de redefinições sobre o papel do Estado, a recomposição da força de trabalho ficou estagnada em razão do ajuste fiscal empreendido à época, com exceção da recomposição de algumas carreiras mais estratégicas. E, por fim, no período recente, o “repovoamento” da administração pública ocorreu com ampliação do número de carreiras e melhoria remuneratória, principalmente para as carreiras do núcleo estratégico de governo, conforme apontado anteriormente.

A administração pública brasileira, em linhas gerais, mantém a lógica de uma “babel de arranjos institucionais” (GAETANI, 2004), constituindo historicamente um verdadeiro arquipélago de excelência, com agências muito distantes entre si em termos da presença de carreiras burocráticas bem constituídas e especializadas, assim como do uso político dado a elas (BERSCH; PRAÇA; TAYLOR, 2012).

Administração pública brasileira II: retrato recente

A evolução do emprego público⁴ no Brasil aponta o crescimento da participação do poder público brasileiro ao longo do século 20. Segundo Pochmann (2008), o estoque de empregos públicos em relação ao total da população partiu de 1,2%, em 1940, para 5,1%, em 2000, chegando a 5,48%, em 2008. A expansão das atribuições do Estado brasileiro a partir da Constituição Federal de 1988 é o fator mais relevante para explicar a ampliação do conjunto da população empregado pelo setor público.

Essa expansão se faz presente em determinados artigos, tais como o 173, que prevê a atuação direta do Estado sobre a atividade econômica, apesar de restrita aos “imperativos da segurança nacional” e ao “interesse coletivo” (BRASIL, 1988). A instituição de monopólios no provimento de bens e serviços, especialmente nos setores de telefonia, energia elétrica e produção de *commodities*, constituiu o principal dispositivo para o aumento da participação estatal na economia ao final da década de 1980. Entretanto, a crise inflacionária deflagrada no mesmo período levou ao início da reforma do Estado brasileiro, que reduziu sua atuação direta sobre a economia, com a privatização de empresas estatais e a criação de agências reguladoras. Por outro lado, o Estado brasileiro ampliou sua atuação na área social, com a descentralização para estados e municípios da responsabilidade sobre a provisão de saúde e educação, políticas públicas que demandam intensamente a alocação de pessoal.

A distribuição geográfica dos servidores foi também modificada no período, deixando de estar concentrada nas regiões mais ricas do País – a exemplo das capitais dos Estados de São Paulo, Minas Gerais e daquela que fora a capital federal, Rio de Janeiro –, para uma distribuição mais equânime no interior e nos outros estados da Federação. Em 2007, os servidores federais correspondiam a aproximadamente 15% do total de empregados públicos brasileiros, com os governos estaduais e municipais representando os 85% restantes (34% nos estados e 51% nos municípios). Desde a redemocratização, o percentual federal manteve-se praticamente constante, aumentando-se a proporção dos servidores municipais à medida que diminuía a dos servidores estaduais (MATTOS, 2011).

Como indica a Tabela 1, em relação aos vínculos trabalhistas, nos últimos 20 anos, observa-se a ampliação acentuada dos funcionários públicos não estatutários sem carteira de trabalho (de 4,26%, em 1992, para 12,48%, em 2007), ao passo em que houve a diminuição dos não estatutários com

⁴ O conceito de emprego público, na comparação inicial traçada nesta seção, é aquele mais amplo adotado na pesquisa realizada por Mattos (2011), que segue referências internacionais. Assim, foram incluídos os trabalhadores da administração direta e indireta dos três níveis de governo, além dos ocupantes de postos em empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista controlados direta ou indiretamente pelo Estado brasileiro).

carteira de trabalho (de 35,36%, em 1992, para 24,10%, em 2007) e uma ampliação menor dos servidores estatutários (de 42,97%, em 1992, para 47,91%, em 2007). A expansão do Estado brasileiro, nas suas três esferas de poder, tem se assentado em parte no arranjo precário de servidores sem vínculo estável e com escassos direitos trabalhistas, a exemplo de contratações emergenciais, estagiários, trabalhadores temporários, bolsistas e comissionados sem vínculo permanente com a administração pública, entre outros.

Tabela 1: Distribuição dos ocupados no setor público (%)

Ocupados no setor público	1992	1995	2002	2003	2006	2007
Forças Armadas, policiais militares e bombeiros militares	17,42	19,59	17,02	19,73	18,26	15,51
Não estatutário sem carteira	4,26	6,09	11,24	11,29	12,02	12,48
Não estatutário com carteira	35,36	29,40	27,29	25,64	24,95	24,10
Estatutário	42,97	44,93	44,45	43,34	44,77	47,91
Brasil (%)	100	100	100	100	100	100

Fonte: PNADs, elaborado por Mattos (2011).

Um parâmetro relevante de comparação da evolução do emprego público no Brasil é sua comparação com o setor privado. Segundo dados consolidados por Mattos (2011), durante o intervalo de 1995 a 2002, a expansão média do emprego formal foi de 2,73%, sendo 3,90% privado e 0,04% público. Para o período de 2003 a 2007, o emprego formal expandiu-se para a média de 6,22%, sendo 6,89% privado e 4,39% público. A maior expansão do emprego público no último período acompanhou a dinâmica de crescimento da economia brasileira, recompondo a estagnação observada nos anos 90.

É nesse contexto de transformações no mercado de trabalho que, ao longo das últimas duas décadas, o Governo Federal, especialmente o Poder Executivo, passou por consideráveis mudanças no perfil de sua força de trabalho. A crescente demanda por profissionais mais qualificados e a estruturação de carreiras constituem fatores centrais nesse processo de mudanças.

Perfil dos servidores públicos federais

Os processos de reestruturação do serviço público no Brasil trouxeram mudanças no perfil e na composição dos servidores do Governo Federal. A distribuição dos servidores públicos federais entre os diferentes Poderes nos anos de 2002 e 2014 é exibida na Tabela 2. A tendência indicada pela tabela é de recomposição da força de trabalho. O Ministério Público da União e as sociedades de economia mista apresentaram os crescimentos mais substanciais de sua força de trabalho em relação a 2002. Note-se que as empresas públicas e sociedades de economia mista na Tabela 2 são apenas aquelas cuja despesa de pessoal é custeada pela União.

A Tabela 2 evidencia, também, um crescimento significativo de servidores da administração indireta do Poder Executivo frente à administração direta. Esse crescimento indica o surgimento das agências reguladoras, criadas em meados da década de 1990 e estruturadas ao longo dos últimos anos, com a criação de carreiras específicas, assim como a expansão das universidades e dos institutos federais de ensino.

Tabela 2: Tipo e número de servidores ativos do Governo Federal, por Poder⁵

Executivo (civis e militares)	2002	2014	Variação
	775.116	1.043.088	35%
Civis	495.803	683.870	38%
Administração direta	200.191	244.882	22%
Autarquias	196.817	291.874	48%
Fundações	64.408	91.421	42%
Empresa pública*	27.379	39.177	43%
Sociedades de economia mista*	7.008	16.516	136%
Militares	279.313	359.218	29%
Ministério Público da União	5.859	17.374	197%
Legislativo	20.501	24.902	21%
Judiciário	81.716	110.458	35%
Total	883.192	1.195.822	35%

Fonte: Enap Estudos, Servidores Públicos Federais – Perfil, 2015.

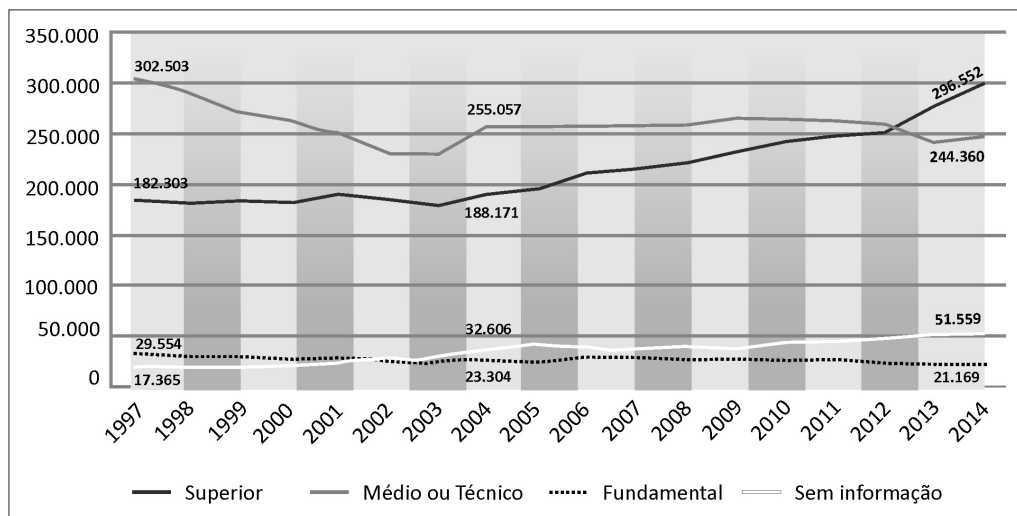
Nota: Inclui os servidores do Ministério da Saúde cedidos ao SUS (Lei nº 8.270/91) e os servidores afastados.

*Apenas entidades dependentes do Tesouro Nacional para pagamento de seus servidores com registro no Siape. A lista dessas entidades pode ser encontrada no seguinte link: <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/governanca-das-empresas-estatais/visao-geral-das-empresas-estatais/quais-empresas-sao-dependentes-do-tesouro-nacional>

Ao longo das últimas duas décadas, o perfil dos servidores públicos federais vem passando por transformações substanciais. A demanda por servidores mais qualificados é evidenciada pelo crescente recrutamento de servidores para cargos de nível superior via concursos públicos, em contraste à estabilização da contratação de funcionários para cargos de nível médio e fundamental. Nesse sentido, parte das atribuições relacionadas às funções de pessoal de nível fundamental vem sendo realizada por meio da terceirização. A Figura 1 exhibe a evolução do número de servidores por nível de escolaridade do cargo:

⁵ Todos os dados do folder “Servidores Públicos Federais - Perfil, 2015” têm como fonte as edições nº 81 e nº 225 do Boletim Estatístico de Pessoal editado pela Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Figura 1: Evolução do quantitativo dos cargos ocupados pelos servidores civis ativos do Poder Executivo segundo o nível de escolaridade



Fonte: Enap Estudos, Servidores Públicos Federais – Perfil, 2015.

Nota: Não inclui os servidores afastados, os servidores do Banco Central, do Ministério Público da União e os estagiários.

Como indica a figura acima, o perfil de recrutamento de servidores do Poder Executivo federal vem passando por um processo de inversão desde 1997 até 2003⁶, com o número de servidores de níveis médio e fundamental em tendência declinante, ao passo que os cargos de nível superior passaram a ser cada vez mais demandados. Enquanto entre 1997 e 2014 a parcela de servidores em cargos de nível médio e fundamental passou de aproximadamente 61% (332.057) para 40% (244.360) do total de servidores, os ocupantes de cargos de nível superior passaram de 34% (182.303) para 48% (296.552).⁷ Os dados sobre a composição dos ingressos no Executivo federal demonstram que os concursos para cargos de nível superior passaram de 39,2% para 57,7% do total no mesmo período.⁸ Ainda que uma parcela considerável desses ingressos seja composta de vagas para professores universitários (30%), a mudança de recrutamento no âmbito do Poder Executivo federal é observada para outras carreiras.

Distribuição dos servidores públicos federais

A partir da Figura 2, é possível notar que a distribuição dos servidores públicos federais, que somavam aproximadamente 1 milhão e 200 mil

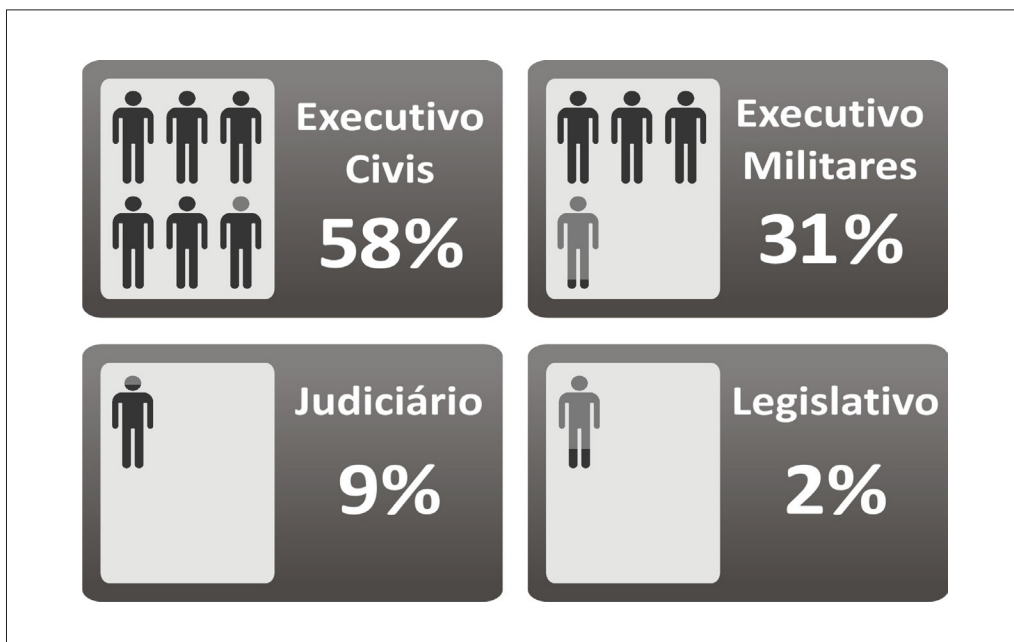
⁶ A partir de 2004, observa-se a ampliação e posterior estagnação do recrutamento de servidores para cargos de nível médio, não havendo tendência clara quanto à ampliação proporcional do recrutamento para cargos com nível superior.

⁷ A categoria “Sem informação” corresponde aos ocupantes de cargos comissionados, tais como os de direção e assessoramento superior (DAS), posto que tais cargos não possuem exigências formais de nível de escolaridade. Há também falhas e ausência de informação cadastral.

⁸ Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal nº 225, janeiro de 2015.

funcionários em 2014, concentra 89% da força de trabalho⁹ no Poder Executivo, a maior parte civil (56%), apesar de expressivo quantitativo de origem militar (32%). Os demais Poderes correspondem a um quantitativo menor, 10% empregados no Judiciário e 2% no Legislativo.

Figura 2: Distribuição dos servidores públicos federais ativos em dezembro de 2014



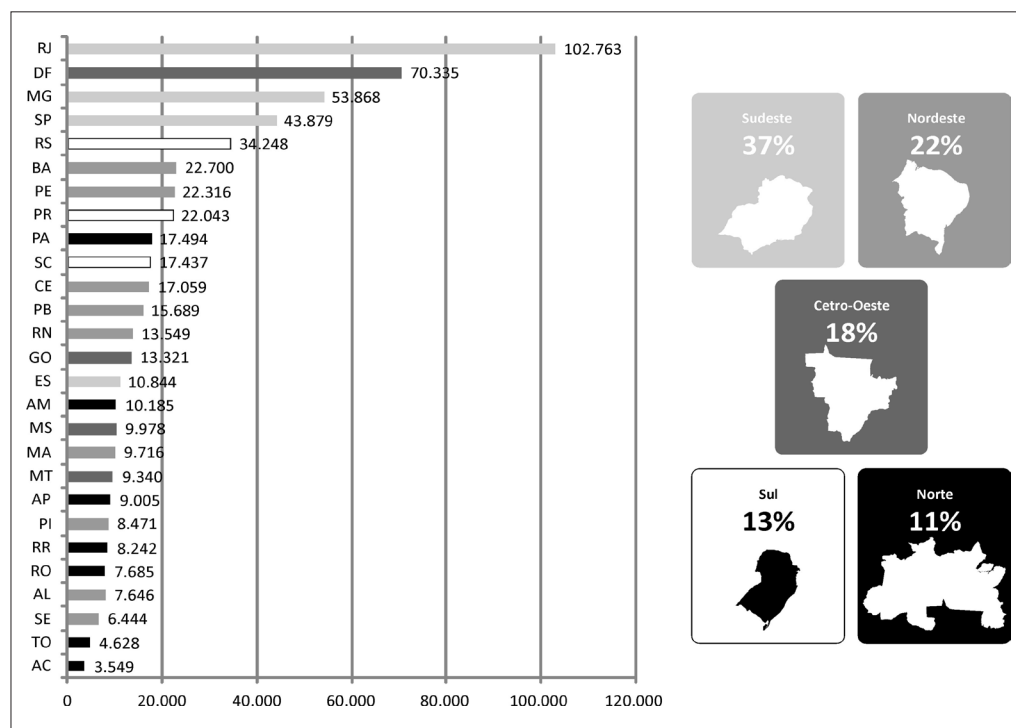
Fonte: Enap Estudos, Servidores Públicos Federais – Perfil, 2015.

Nota: Inclui os servidores do Ministério da Saúde cedidos ao SUS (Lei nº 8.270/91) e os servidores afastados.

No que tange à distribuição geográfica dos servidores do Poder Executivo federal, a Figura 3 demonstra que a antiga capital federal, o Rio de Janeiro, apresenta ainda uma presença significativa no funcionalismo público federal, possuindo mais servidores federais do que o Distrito Federal. Parte dessa disparidade é explicada pelo fato de o RJ possuir um quadro substancial de servidores federais da administração indireta, incluindo quatro universidades e seis hospitais federais, além de abrigar a sede do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e de agências reguladoras como a Agência Nacional de Saúde (ANS) e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

⁹ O termo força de trabalho adotado pelo Boletim Estatístico de Pessoal editado pela Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento (Segep/MP) inclui administração direta, indireta, servidores cedidos a estados e municípios para implementação do Sistema Único de Saúde (SUS), contratos temporários e empregados públicos das estatais dependentes do Tesouro Nacional para pagamento de seus funcionários.

Figura 3: Quantitativo de servidores civis ativos do Poder Executivo por estado em dezembro de 2014



Fonte: Enap Estudos, Servidores Públicos Federais – Perfil, 2015.

Nota: Não inclui os servidores afastados, os servidores do Banco Central do Brasil, do Ministério Público da União (MPU) e os estagiários.

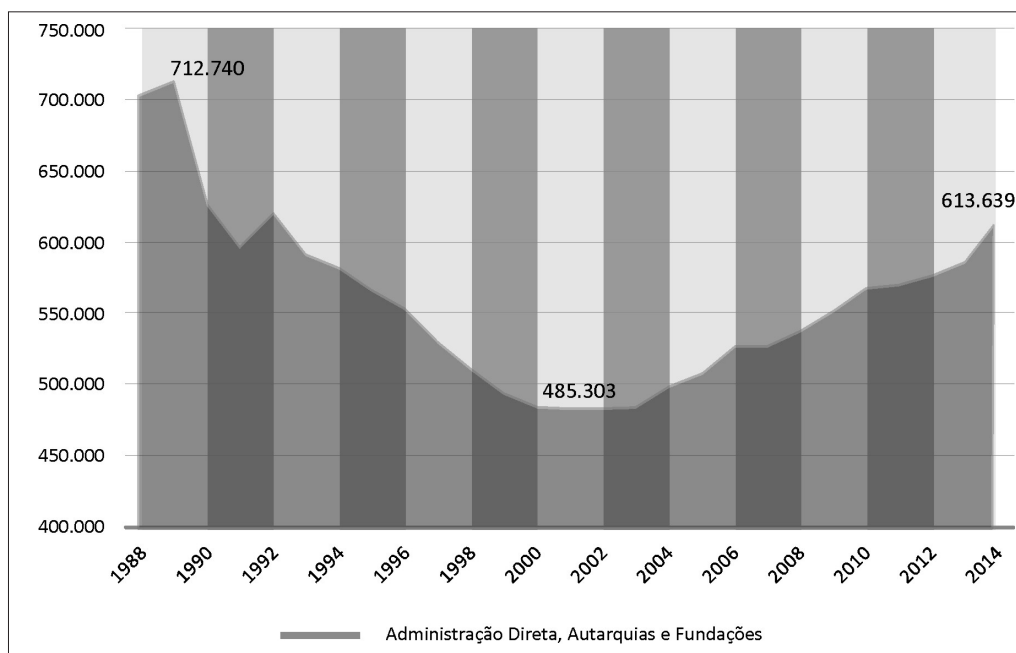
Trajatória e qualificação da força de trabalho

A trajetória do quantitativo de servidores civis ativos do Poder Executivo federal demonstra que, de um montante inicial de 700 mil servidores em 1988-89, nos dois anos seguintes o quantitativo diminuiu para algo próximo de 600 mil. Essa queda brusca parece ser decorrência do estabelecimento do Regime Jurídico Único pela Constituição Federal de 1988, que transformou o vínculo dos servidores em estatutário. Essa alteração facultou-lhes a possibilidade de se aposentarem sob as regras mais benéficas do regime previdenciário do funcionalismo público, com proventos mais próximos da integralidade e acima do teto estabelecido para o regime previdenciário do setor privado.

A década de 1990, marcada por reajustes econômicos para controle da hiperinflação e readequação da dívida pública federal, foi caracterizada por diminuição progressiva do quantitativo da força de trabalho federal, conforme indica a Figura 4. De 1992 a 2002, o quantitativo de servidores passou de aproximadamente 620 mil para 485 mil. No período seguinte, de 2003 a 2014, observaram-se iniciativas para recomposição da força de trabalho. Ao final do período, o quantitativo de servidores públicos federais chegou a 613 mil, aproximando-se do montante existente no início da década de 1990 (628 mil servidores)¹⁰.

¹⁰ Não incluídas as empresas públicas e sociedades de economia mista.

Figura 4: Evolução do quantitativo de servidores civis ativos do Poder Executivo



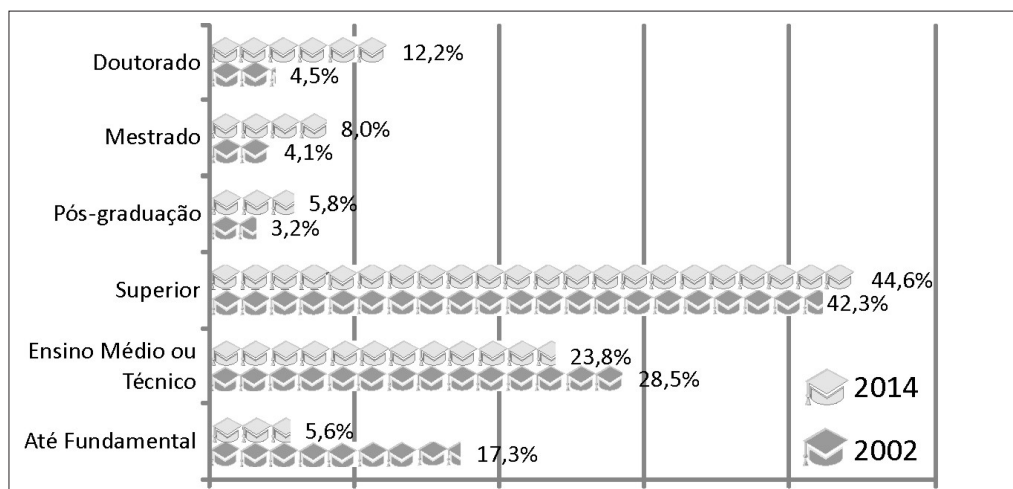
Fonte: Enap Estudos, Servidores Públicos Federais – Perfil, 2015.

Nota: Não inclui os servidores afastados, os anistiados públicos e privados, e os estagiários. Posições de dezembro de cada ano.

Quanto ao formato de expansão da força de trabalho ocorrido nos últimos anos, os dados recolhidos evidenciam o aumento da qualificação dos servidores públicos. De 2002 a 2014, o número de servidores com nível superior ou pós-graduação aumentou em termos relativos de 54,1% para 70,6% do total, conforme a Figura 5. Houve uma diminuição sobretudo dos servidores com qualificação equivalente ou inferior ao nível fundamental. São fatores explicativos a elaboração de concursos públicos com exigência mínima de nível superior para entrada na máquina pública e a terceirização de atividades auxiliares (como serviços gerais, secretariado etc.), tipicamente exercidas por empregados com nível fundamental de escolaridade. Entretanto, é necessário lembrar que parte desse aumento dos níveis gerais de escolaridade dos servidores federais deve-se ao aumento substancial das contratações de professores universitários no período recente.

Cabe lembrar, também, que a informação referente ao nível de escolaridade dos servidores federais é limitada, devido ao fato de que esses servidores somente são solicitados a informar sua escolaridade ao ingressarem no serviço público ou quando assumem um novo cargo. Dessa forma, muitos servidores podem completar novos cursos e aumentar sua qualificação ao longo do tempo de serviço sem, no entanto, atualizar essa informação no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape). Esse problema sugere a necessidade de mudança nas diretrizes para atualização cadastral dos servidores federais, de modo a aprimorar a precisão dos dados disponibilizados nos portais do Governo Federal.

Figura 5: Evolução do nível de escolaridade dos servidores civis ativos do Poder Executivo



Fonte: Enap Estudos, Servidores Públicos Federais – Perfil, 2015.

Nota: Não inclui os servidores afastados, os servidores cedidos ao SUS (Lei nº 8.270/91), os anistiados públicos e privados, e os estagiários. A informação sobre escolaridade somente é solicitada quando o servidor ingressa no serviço público ou assume um cargo. Portanto, não necessariamente se refere à sua escolaridade atual.

A obrigatoriedade do recrutamento de pessoal por concursos públicos em âmbito federal, assentada na Constituição Federal de 1988, além de influenciar positivamente o padrão de escolaridade da força de trabalho, contribuiu para um cenário de quase equanimidade da ocupação por sexo. Em 2014, os homens representavam quase 54% dos servidores públicos federais, enquanto as mulheres eram 46%. Esses quantitativos são distintos por ministérios, alguns com maior presença masculina (como Justiça, Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e Transporte), ao tempo em que há maior presença feminina em outros (tipicamente os ministérios das pastas sociais, como Saúde, Previdência Social e Desenvolvimento Social e Combate à Fome).

Essas distinções parecem explicar-se mais em razão de preferências na escolha do curso universitário e na atuação profissional entre os gêneros do que por viés no recrutamento das carreiras. Igualmente não há discriminação entre homens e mulheres quanto aos salários das carreiras públicas existentes¹¹, o que ocorre no mercado de trabalho privado no Brasil, em que os salários em média são menores para mulheres em uma mesma ocupação. Há, entretanto, uma menor presença feminina nas carreiras de elite do Executivo federal, nas quais estão concentradas as maiores

¹¹ A discriminação de gênero talvez ocorra por outras vias, como no recrutamento para cargos comissionados, mecanismo para composição de alianças políticas nas coalizões de governo e para promoção dos servidores públicos federais. Exemplo disso é a ocupação desses cargos por nível de responsabilidade. Em 2014, apesar de uma ampliação incremental da participação das mulheres, os cargos comissionados mais estratégicos (DAS níveis 4 a 6) eram predominantemente ocupados por homens, em taxas que variavam entre 62% a 78% do total de cargos disponíveis.

remunerações. A menor presença de mulheres nessas carreiras se traduz, em parte, em uma menor participação nos cargos comissionados mais estratégicos, dado que são carreiras caracteristicamente mais recrutadas para a ocupação desses cargos (ENAP, 2015).

Cargos em comissão

Os cargos em comissão chamados de direção e assessoramento superior (DAS) foram criados pela Constituição de 1988, embora sua estrutura tenha sido baseada em normas previstas anteriormente, ainda durante o regime militar. O artigo 37 da Constituição, em seu inciso V, prevê a destinação de cargos comissionados para o exercício das atribuições de direção, chefia e assessoramento, a serem preenchidos por servidores de carreira ou servidores sem vínculo conforme os percentuais definidos em lei. Esses cargos possuem preenchimento discricionário, o que lhes confere a possibilidade de livre nomeação e exoneração. A natureza discricionária da nomeação para esses cargos possui duas facetas: por um lado, permite que profissionais sejam recrutados diretamente do mercado de trabalho para a realização de trabalhos especializados sem a realização de concursos específicos. A administração pública brasileira frequentemente possui demandas que não podem ser contempladas através da construção de carreiras, o que realça a importância da possibilidade de livre nomeação para esses cargos. Por outro lado, parte das nomeações para os cargos de DAS compõe uma das moedas de troca para formação e manutenção das alianças políticas no presidencialismo de coalizão brasileiro (SANTOS, 1997), em regra pelo apontamento de ministros e auxiliares a pedido dos partidos políticos que compõem a base aliada proporcionalmente ao peso desses em termos de cadeiras parlamentares no Congresso Nacional.

A demanda do Governo Federal por esses cargos cresceu consideravelmente ao longo dos últimos quinze anos, especialmente nos estratos superiores. Como indica a Tabela 3, de 1997 a 2014, houve ampliação do número de cargos comissionados na ordem de 30% (de 17.607 para 22.926). A maior ampliação ocorreu para os DAS 3 até 6, cujas responsabilidades gerenciais são, especialmente entre os DAS 4 a 6, mais estratégicas, tendo sido muito pequeno o crescimento para os DAS 1 e 2, de natureza mais operacional. A atuação dos ocupantes de DAS 3 parece ter natureza mista, com ocupantes desses cargos realizando trabalhos tanto de natureza técnica quanto gerencial. No caso de sua atuação no Distrito Federal, os ocupantes de DAS 3 exercem funções gerenciais com mais frequência do que os ocupantes de DAS 1 e 2. Em uma pesquisa realizada pela Enap em parceria com o Ipea e a UFABC (CAVALCANTE; LOTTA, 2015, 2015), 72% dos ocupantes de DAS 3 em exercício no DF afirmaram gerenciar equipes, ao passo que essa mesma parcela corresponde a 47% e 57% dos ocupantes de DAS 1 e 2, respectivamente. Já no caso do exercício descentralizado, a diferença

entre esses cargos na atuação gerencial é bem menor, com aproximadamente 90% dos ocupantes de DAS 1, 2 e 3 afirmando gerenciar equipes¹². A estratégia adotada pelo governo brasileiro tem sido a de paulatinamente diminuir os dois primeiros níveis desses cargos em relação ao total de cargos de DAS, substituindo-os por funções gratificadas diretamente destinadas a servidores públicos de carreira (GRAEF, 2008).

Tabela 3: Quantitativo de ocupantes de DAS por nível de função

Nível da função	1997		2014		Crescimento 1997 – 2014 (%)
	Quant.	% sobre o Total	Quant.	% sobre o Total	
DAS - 1	6.820	38,7	7.310	31,9	7,2
DAS - 2	5.943	33,8	6.283	27,4	5,7
DAS - 3	2.472	14,0	4.401	19,2	78,0
DAS - 4	1.682	9,6	3.623	15,8	115,4
DAS - 5	558	3,2	1.098	4,8	96,8
DAS - 6	132	0,7	211	0,9	59,8
Total	17.607	100	22.926	100	30,2

Fonte: Enap Estudos, Servidores Públicos Federais – Perfil, 2015.

Em linhas gerais, a situação de vínculo dos ocupantes desses cargos indica a presença significativa de servidores públicos das carreiras federais e servidores das outras esferas e poderes, além de aposentados pela administração pública federal (servidores com vínculo), seguidos por indicados sem vínculo anterior com a administração pública nas esferas federal, estadual ou municipal. Dos cargos comissionados mais operacionais (DAS 1 e 2) para os intermediários (DAS 3 e 4) e mais estratégicos (DAS 5 e 6), a proporção de nomeações sem vínculo parte de próximo a um quarto para um terço.

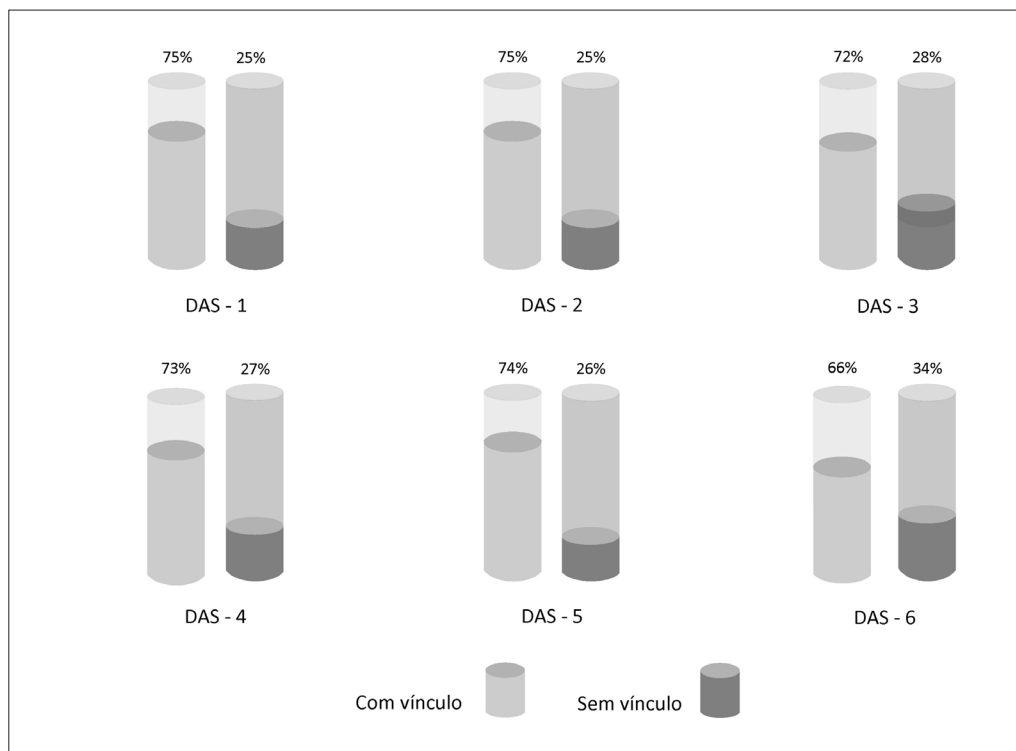
Como demonstra a Figura 6, o recrutamento por cargos comissionados, não obstante seja discricionário, em boa parte utiliza-se de servidores públicos ativos com vínculo, mesmo para funções de elevada responsabilidade institucional e política. Desde 2005, segundo o Decreto nº 5.497, 75% dos DAS 1, 2 e 3 e 50% dos DAS 4 devem ser preenchidos por servidores públicos de carreira¹².

A distribuição dos cargos comissionados varia conforme a organização interna e o grau de institucionalização dos ministérios. Alguns órgãos com carreiras tradicionais, qualificadas e bem remuneradas recrutam majoritariamente membros de suas próprias carreiras, com baixa permeabilidade a influências externas. Exemplo oposto são os ministérios com elevado apelo político para composição da coalizão de governo ou com carreiras frágeis e incipientes, na qual os postos estratégicos são

¹² A base de dados e o Caderno Enap com os principais resultados dessa pesquisa estão disponíveis para download gratuito na internet, no seguinte link: <http://portal.enap.gov.br/web/pt-br/burocracia-de-medio-escalao>

utilizados mais recorrentemente para atender às demandas externas da coalizão de governo (SANTOS, 1997). Há ainda os casos de ministérios criados recentemente e que apenas há pouco tempo passaram a contar com uma estrutura de carreiras específica.

Figura 6: Distribuição dos ocupantes de DAS segundo situação de vínculo em dezembro de 2014

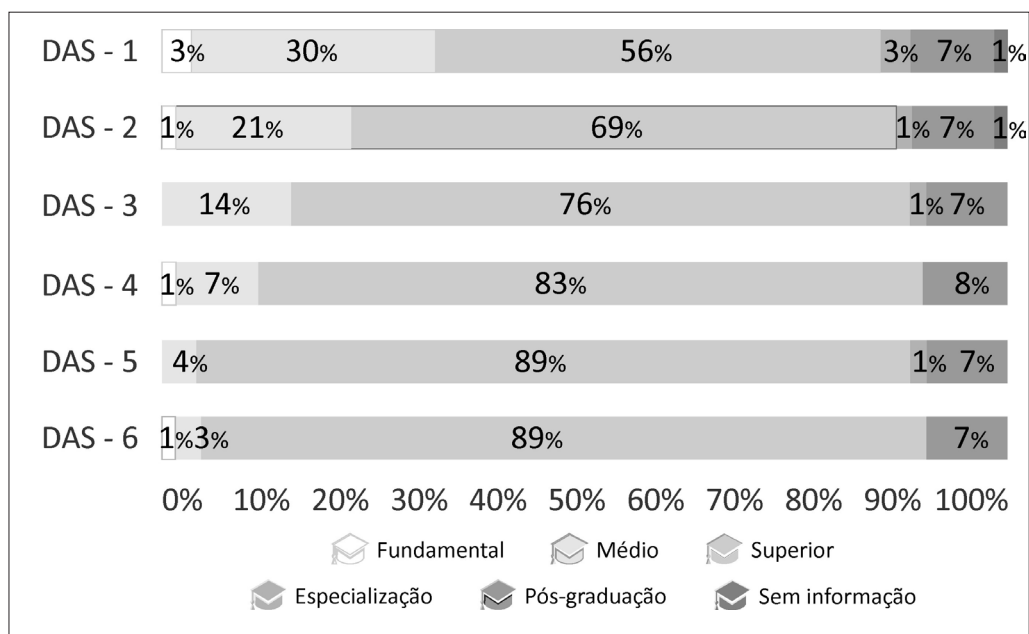


Fonte: Enap Estudos, Servidores Públicos Federais – Perfil, 2015.

Nota: Conforme o Decreto nº 5.497, de 21 de julho de 2005, os servidores de carreiras (categoria “Com vínculo” na figura) são os servidores, ativos ou inativos, oriundos de órgão ou entidade de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, suas empresas públicas e sociedades de economia mista, ocupantes de cargo ou emprego permanente no qual ingressaram por concurso público ou, nos casos de ingresso anterior a 05 de outubro de 1988, mediante forma de provimento permitida pelo ordenamento da época de ingresso. A categoria “Sem vínculo” corresponde àqueles que não são servidores de carreira e foram nomeados discricionariamente para cargos de direção e assessoramento superior (DAS).

Outro atributo relevante de comparação é a escolaridade média dos nomeados para os cargos comissionados em relação à média da escolaridade no serviço público federal, como exibido na Figura 7. Apenas os nomeados para o DAS 1 assemelham-se ao nível de escolaridade médio do conjunto dos servidores federais, com 65% possuindo ao menos nível superior. Para os demais níveis de escolaridade, a qualificação é paulatinamente mais elevada, de modo que os DAS 5 e 6 aproximam-se da totalidade de servidores com nível superior ou pós-graduação.

Figura 7: Nível de escolaridade dos ocupantes de DAS em dezembro de 2014



Fonte: Enap Estudos, Servidores Públicos Federais – Perfil, 2015.

Nota: Para fins de visualização gráfica, os valores inferiores a 1% foram omitidos.

Despesa e remuneração dos servidores públicos federais

Com relação à política de remuneração do funcionalismo público, no Brasil os poderes Executivo e Judiciário podem propor revisões gerais ou por categorias de servidores, cabendo ao Legislativo a aprovação das propostas. A Constituição Federal de 1988 e a Lei de Responsabilidade Fiscal, entre outras normativas, estabelecem os limites para gasto com pessoal e teto remuneratório para o serviço público. Em regra, os vencimentos do funcionalismo público brasileiro são irredutíveis e adquire-se estabilidade funcional após o período de três anos de estágio probatório.

De acordo com Carvalho (2011), a dinâmica de composição salarial no Poder Executivo federal não foi uniforme para o funcionalismo público federal. Para as carreiras de nível superior, manteve-se diferenciado dos demais, com maiores vencimentos, um “núcleo duro”, composto pelas carreiras destinadas a defesa judicial, arrecadação tributária e polícia federal. Outras carreiras, relacionadas à gestão de políticas públicas e planejamento governamental, aproximaram-se desse grupo de elite do funcionalismo público federal, por terem sido consideradas estratégicas para funcionamento do Estado.

Para o nível intermediário, ocorreram reajustes com foco em algumas funções do Estado que se recompunham, como a capacidade de fiscalização sanitária e de atividades agropecuárias, ou se estruturavam, como as funções de regulação de serviços, por meio de Agências Reguladoras. Houve também efeitos de transbordamento pelo reajuste salarial de carreiras

técnico-administrativas em órgãos cujos cargos de nível superior haviam obtido recente recomposição salarial. As funções auxiliares, em reduzido número graças à terceirização crescente das atividades mais simples e padronizadas, obtiveram reajustes significativos, em razão da enorme defasagem de seus vencimentos (CARVALHO, 2011).

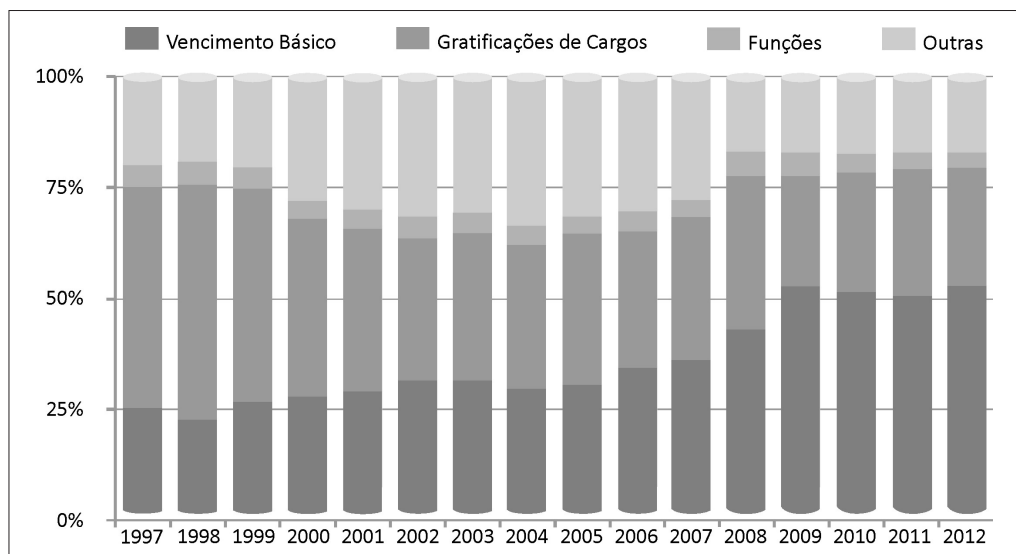
Uma comparação reveladora ocorre, entretanto, em relação à média de vencimentos entre os Poderes e dentro do próprio Executivo federal. Em 2013, na relação entre os Poderes, a despesa média mensal¹³ no Executivo (R\$ 6.968) é menos da metade da vigente no Legislativo (R\$ 14.069) e no Judiciário (R\$ 13.276). Dentro do próprio Executivo há assimetrias significativas, como a despesa média do Banco Central (R\$ 20.113) ser quase 3 vezes superior à média no Executivo, e as despesas médias dos empregados das empresas públicas¹⁴ (R\$ 10.776) serem aproximadamente uma vez e meia maiores em relação a autarquias e fundações (R\$ 7.456 e R\$ 6.786, respectivamente).

No âmbito do Poder Executivo federal, é possível destacar um período de ganhos salariais substanciais a partir do ano de 2006. Ao analisarmos a composição da despesa com servidores ativos, notamos uma inversão, em que o vencimento básico, antes responsável por um quarto do total das despesas com servidores ativos, passa a corresponder a 50% desse total. Anteriormente a esse período, as gratificações de cargos compunham metade das despesas com servidores. A Figura 8 exibe a evolução da composição das despesas com servidores ativos.

¹³ Despesa média mensal = (despesa anual com servidores ativos/nº de ativos)/13,33. O valor do denominador corresponde aos doze salários ao longo do ano, o décimo terceiro salário e o abono constitucional de férias.

¹⁴ As empresas públicas referenciadas são apenas aquelas dependentes de recursos do Tesouro Nacional, com servidores registrados no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) do Governo Federal.

Figura 8: Evolução da composição das despesas com servidores ativos do Poder Executivo¹⁵



Fonte: Enap Estudos, Servidores Públicos Federais – Despesas e Remuneração, 2014, com dados extraídos do Boletim Estatístico de Pessoal (Segep/MP).

Nota: A categoria “Outras” inclui anuênios, 13º salário, férias, horas extras, adicionais de periculosidade, insalubridade e especiais, abono de permanência (EC 41/2003) e outras despesas variáveis. Dentre as gratificações estão inclusas a Gratificação por Atividade Executiva (GAE), a Gratificação de Desempenho e Produtividade (GDP) e outras. Dentre as funções estão inclusas as de Direção e Assessoramento Superior (DAS), as Funções Gratificadas (FG) e outras.

Segundo Carvalho (2011), a partir do segundo governo de Luis Inácio Lula da Silva, foi estabelecida uma diretriz salarial para os servidores públicos federais, que buscou “vincular a parcela variável da remuneração a critérios de desempenho, atribuindo a ela valor acessório e inferior ao valor da parcela fixa” (CARVALHO, 2011, p.139).

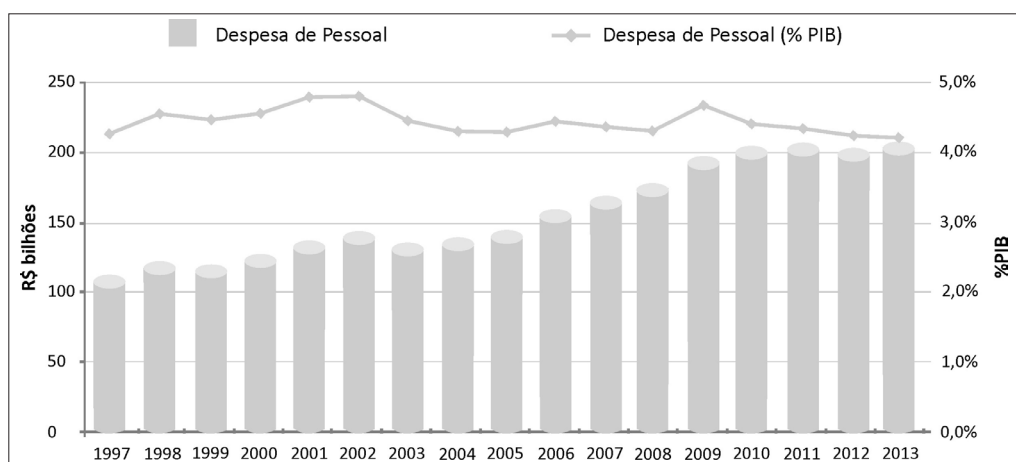
É importante notar que, apesar dos recentes ganhos salariais no âmbito do serviço público federal e da ampliação do recrutamento de novos servidores, as despesas de pessoal da União têm apresentado um quadro de estabilidade ao longo dos últimos anos. Como revela a Figura 9, a participação da despesa com servidores da União como percentual do PIB manteve-se relativamente estável ao longo das últimas décadas.

A retomada do crescimento do PIB após a estabilização macroeconômica explica como foi possível levar a cabo a recomposição da força de trabalho no setor público e os ganhos salariais simultaneamente, sem que isso

¹⁵ Todos os dados do folder “Servidores Públicos Federais - Despesas e Remuneração, 2014” têm como fontes o Boletim Estatístico de Pessoal, edições de setembro de 2000 a 2013, editado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Relatório sobre as Contas do Governo da República (Exercícios de 2007 e 2012), editado pelo Tribunal de Contas da União, os anexos do Resultado do Tesouro Nacional de 2013, editados pela Secretaria do Tesouro Nacional, o Portal da Transparência, da Controladoria-Geral da União e o Sistema de Contas Nacionais, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

implicasse impactos fiscais negativos ao longo desse período. Cabe ressaltar que a Lei de Responsabilidade Fiscal também desempenhou importante papel no controle do recrutamento de novos servidores, evitando que tal política fosse utilizada de forma irresponsável.

Figura 9: Evolução da despesa da União com servidores e militares ativos, aposentados/reformados e pensionistas (R\$ bilhões corrigidos pelo IPCA) – 1997 a 2013



Fonte: Enap Estudos, Servidores Públicos Federais – Despesas e Remuneração, 2014.

Nota: Valores corrigidos pelo IPCA. (dezembro do respectivo ano x dezembro de 2013). A despesa de pessoal exclui a parcela patronal da União para a Contribuição ao Plano de Seguridade Social do servidor público federal.

Conclusão

Este trabalho buscou traçar um panorama histórico da administração pública federal sob o prisma de sua força de trabalho. Com as diversas mudanças vivenciadas pelo Estado brasileiro desde a década de 1930, a administração pública federal vem gradativamente aumentando a profissionalização dos servidores que a compõem. Seja por meio do recrutamento de servidores mais qualificados, da criação de carreiras com progressão remuneratória ou da valorização salarial, os governos que sucederam a retomada da democracia sob a Constituição de 1988 têm enfrentado os desafios de: aprimorar a qualidade dos serviços públicos, bem como expandir o seu acesso a toda a população; universalizar procedimentos, impedindo o mal-uso da máquina pública; e valorizar os trabalhadores do setor público federal sem exercer impactos negativos sobre as contas públicas.

Os dados apresentados ao longo deste texto indicam um amadurecimento do setor público, em que o recrutamento de servidores vem se tornando parte de uma política efetiva de Estado para o aprimoramento de políticas públicas. Embora o debate acerca da reforma do Estado brasileiro esteja longe de se encerrar, o atual quadro da administração pública federal indica

uma evolução no sentido da profissionalização do serviço público, em que os servidores são mais escolarizados, ocupam a maior parte dos cargos em comissão e recebem salários mais atraentes.

Por outro lado, ainda há vários desafios a serem superados no plano da gestão da força de trabalho, tais como a carência de carreiras estruturadas em muitos órgãos do Executivo federal e diferenças acentuadas nos padrões remuneratórios entre as carreiras federais. Nesse contexto de assimetrias, entretanto, outra questão em aberto é a sustentabilidade fiscal da expansão de pessoal observada nos últimos anos. As restrições fiscais decorrentes de cenários de crescimento baixo ou negativo interpõem uma série de amarras e obstáculos para a expansão da força de trabalho e das remunerações. Uma possível consequência desse contexto restritivo pode ser a ampliação de demandas para o aumento da produtividade do setor público, criando-se a necessidade de revisão das regras associadas à gestão de pessoas no setor público, para conferir maior autonomia gerencial e promover incentivos individuais e organizacionais que possam facilitar o surgimento de inovações nos processos gerenciais e nas políticas públicas.

Há uma discussão também quanto ao tipo de atuação estatal e os formatos de composição da força de trabalho para pavimentar essas escolhas políticas. Em relação aos serviços públicos, por exemplo, contextos com maior provisão direta pelo governo exigem uma configuração de pessoal muito distinta da atuação para regular e coordenar ações implementadas por outros entes da federação, por associações civis ou pela iniciativa privada. Enquanto no primeiro caso a ênfase recai na contratação de uma eficiente burocracia de linha (executores); no segundo, o Estado deve possuir um corpo de funcionários capaz de firmar acordos e monitorá-los (coordenadores e avaliadores). A configuração do aparelho estatal deve responder às decisões políticas de quais objetivos devem ser alcançados e como se pretende preparar o Estado para atingi-los.

Por fim, a definição do formato e das competências da força de trabalho deve atender também a critérios políticos relacionados ao funcionamento de uma sociedade democrática. A introdução de cotas raciais nos concursos públicos federais, a avaliação da experiência profissional como atributo relevante para recrutamento e a valorização de competências relacionais nos processos de formação e aperfeiçoamento são vetores que apontam para novas necessidades de recrutamento e de atuação do setor público brasileiro.

Resta saber se haverá condições materiais e políticas para o aperfeiçoamento da gestão pública, em particular da gestão de pessoas, nos próximos anos. A existência de crise econômica e os obstáculos apresentados por associações profissionais e por interpretações judiciais restritivas à alteração no *status quo* são algumas das muitas barreiras à adaptação e reforma do Estado para atender melhor às necessidades da sociedade e do cidadão.

Referências bibliográficas

- ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P. M.; PÓ, M. V.. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita; PACHECO, Regina. (Org.). *Burocracia e política no Brasil : desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 27-71, 2009.
- BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. *An archipelago of excellence? Autonomous capacity among brazilian State agencies*. Paper presented at the Princeton University – Universidade de São Paulo Conference on “State Capacity in the Developing World”, São Paulo, Brazil, February 2012.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988.
- CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; LOTTA, Gabriela Spanguero. *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: Enap, 2015.
- ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Enap). *Servidores públicos federais – Perfil*. Enap Estudos, Brasília: Enap, 2015.
- BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, 47 (1), janeiro-abril, 1996.
- CARVALHO, E D. P. Salários e política de vencimentos no Poder Executivo federal na primeira década de 2000. In: CARDOSO JR, José Celso. (Org.). *Diálogos para o desenvolvimento (volume 5): Burocracia e ocupação no setor público brasileiro*. 1. ed. Brasília: Ipea, 2011. V. 5, p. 133-178.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CARVALHO, P.; CAVALCANTE, P. Democracia, desenvolvimento e profissionalização da burocracia na administração federal brasileira: reformas ou mudanças incrementais? In: *Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 19, Quito, Peru, 2014.
- GAETANI, F. Políticas de gestão pública e políticas regulatórias: contrastes e interfaces. In: *Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 9., Madri, Espanha, 2004.
- GAETANI, F.; PIRES, R.; PALOTTI, P. *Public administration in contemporary Brazil*. 2015. (No prelo para composição de coletânea).
- GEDDES, B. *Politician’s dilemma: building state capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1994.
- GRAEF, Aldino. Cargos em comissão e funções de confiança: diferenças conceituais e práticas. *ResPública*, v. 7, n. 2, jul./dez. 2008.

MATTOS, F. A. M. Emprego público no Brasil: aspectos históricos e evolução recente. In: CARDOSO Jr, José Celso. (Org.). *Diálogos para o desenvolvimento (volume 5): Burocracia e ocupação no setor público brasileiro*. 1. ed. Brasília: Ipea, 2011. V. 5, p. 213-286.

NUNES, E. O. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

OSBORNE, D.; GAEBLER, R. *Reinventando o governo*. 8. ed. Brasília: Editora MH Comunicação, 1992.

POCHMANN, M. *O emprego no desenvolvimento da nação*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008.

SANTOS, F. *Patronagem e poder de agenda na política brasileira*. Rio de Janeiro: Dados, 1997. V. 40, n. 3.

WARLICH, Beatriz. A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas. Uma apreciação geral. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, jan./mar. 1984.

A previdência dos servidores públicos federais: um regime sustentável?

Valéria Porto

Marcelo Abi-Ramia Caetano

Valéria Porto – Assessora Técnica da Enap. Contato: valeria.porto@enap.gov.br

Marcelo Abi-Ramia Caetano – Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea. Contato: marcelo.caetano@ipea.gov.br

Resumo

O objetivo deste artigo é identificar o conjunto de reformas impostas ao Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos federais (RPPS), desde a promulgação da Constituição de 1988 até a instituição do regime de previdência complementar do servidor, e realizar discussão acerca da sustentabilidade fiscal de longo prazo daquele regime. Para tanto, as Emendas Constitucionais nº 20/1998, 41/2003, 47/2005, 70/2012, a Lei nº 12.618/2012 – que instituiu a previdência complementar para os servidores federais – e a Medida Provisória no 664/2014, convertida na Lei nº 13.135, de 17 de junho de 2015 – que alterou regras na concessão da pensão por morte – serão analisadas tanto do ponto de vista jurídico, quanto da perspectiva da racionalidade econômica. Também se discutirá a contribuição de cada uma dessas alterações para o processo de convergência ou divergência entre o RPPS e o Regime Geral de Previdência Social (RGPS). O artigo inclui dados sobre a dinâmica das aposentadorias do RPPS, extraídos da série de folders “Enap Estudos” e de outras fontes.

Introdução

No Brasil coexistem atualmente três tipos de regimes previdenciários: dois regimes públicos – o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), de filiação obrigatória para os trabalhadores da iniciativa privada, administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), e o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), também de filiação obrigatória, para os servidores públicos de cargos efetivos da União, dos Estados e dos Municípios – e um regime de previdência complementar, de filiação facultativa e caráter privado e contratual.

A proteção social dos servidores públicos foi tratada, até a promulgação da Constituição de 1988, como uma extensão da política de pessoal do Estado; tratava-se de um prêmio a ser outorgado aos servidores, em retribuição às várias décadas de serviços prestados ao Estado.

Embora a concessão de aposentadoria já fosse prevista para servidores públicos desde a Constituição de 1891 (por invalidez), bem como na Constituição de 1934 (regras de aposentadoria em geral) e na Constituição de 1937 (aposentadoria compulsória), somente em 1938 os servidores públicos começaram a ter um sistema de proteção mais organizado, com a criação do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (Ipase).

A Constituição de 1946 dispôs, pela primeira vez, sobre a competência do Tribunal de Contas da União para julgar a legalidade das aposentadorias, reformas e pensões, e foram previstas as espécies de aposentadoria (por invalidez, compulsória e voluntária). Por sua vez, a Constituição de 1967, inclusive com a redação da EC nº 1 de 1969, dispôs, ainda, sobre os proventos integrais e proporcionais de aposentadoria.

A Constituição de 1988 (CF/1988), em seu art. 40, *caput*, manteve regras diferenciadas para a aposentadoria dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como dos das autarquias e fundações públicas.

Em 1993, a Emenda Constitucional nº 3 determinou que os servidores públicos contribuíssem financeiramente para o custeio de aposentadorias e pensões, alterando a lógica da concessão de aposentadoria ao servidor público, de retribuição e agradecimento pelos serviços prestados ao Estado, para algo de natureza contributiva.

Modificações ainda mais significativas foram introduzidas por meio de outras emendas constitucionais: a Emenda Constitucional nº 20, de 15 de

dezembro de 1998; a Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003; a Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005; e a Emenda Constitucional nº 70, de 29 de março de 2012, que introduziu mudanças na aposentadoria por invalidez.

A Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, instituiu o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais. E, em 30 de dezembro de 2014, a Medida Provisória nº 664, convertida na Lei nº 13.135, de 2015, alterou as regras da pensão por morte devida aos dependentes dos servidores públicos.

A partir das alterações constitucionais e legais, é desejável e necessária uma discussão, sob a perspectiva da racionalidade econômica, acerca da sustentabilidade fiscal de longo prazo do regime próprio de previdência dos servidores públicos e, ainda, sobre a contribuição de cada uma dessas mudanças para o processo de convergência ou divergência entre o RPPS e o RGPS.

A Seção 2 analisará as mencionadas alterações no que se refere às condições de acesso ao regime próprio de previdência, às mudanças nas fórmulas de cálculo, nas regras de indexação e nas contribuições e, ainda, no que concerne à instituição da previdência complementar do servidor público federal, com referências às perspectivas de racionalidade econômica decorrentes das mudanças implementadas.

A Seção 3 discorrerá sobre a contribuição das alterações normativas para o processo de convergência entre o RPPS e o RGPS.

Por fim, a Seção 4 terá por objetivo analisar a sustentabilidade fiscal e o impacto do RPPS sobre a equidade.

O artigo apresenta algumas conclusões sobre o tema e uma seção de referências sobre livros, artigos e trabalhos que, embora não necessariamente tenham sido citados no corpo do texto, serviram de valioso subsídio para o desenvolvimento deste estudo.

A previdência dos servidores públicos federais: alterações constitucionais e legais e perspectivas de racionalidade econômica

Os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), de caráter contributivo e solidário, estão assegurados no art. 40, *caput*, da CF/1988:

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e aposentados e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo (redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003).

O art. 40 da CF/1988, em sua redação original, trazia as regras para que servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ademais de suas autarquias e fundações, pudessem se aposentar por tempo de serviço, com proventos calculados com base na última remuneração do servidor percebida na atividade.

Regra especial foi concedida àqueles no efetivo exercício em funções de magistério (professores em geral), que tinham direito à aposentadoria voluntária e proventos integrais, com tempo de serviço reduzido.

A EC nº 20/1998 revestiu o regime previdenciário do servidor público de caráter contributivo, observados critérios que preservassem o equilíbrio financeiro e atuarial. Portanto, a partir do advento da referida emenda constitucional, o tempo de serviço, que era o mote para a concessão de aposentadoria, deu lugar à contribuição ao sistema dos regimes próprios de previdência social do servidor público.

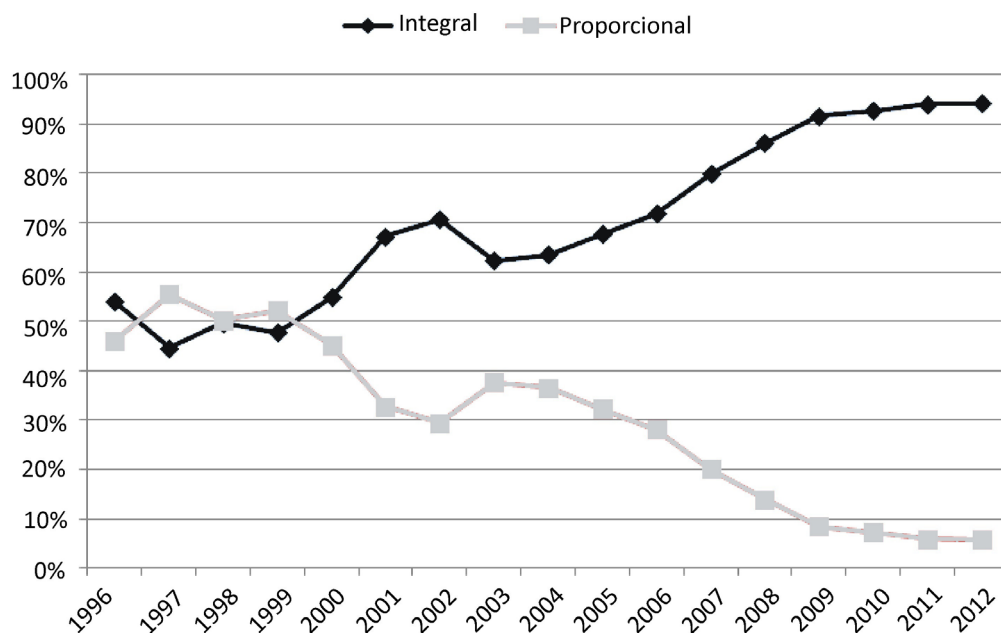
O artigo 3º da EC nº 20/1998 assegurou o direito adquirido à aposentadoria conforme as regras do art. 40 da CF/1988, em sua redação original, àqueles servidores públicos que, até 16 de dezembro de 1998, data da publicação da referida emenda constitucional, tivessem cumprido todos os requisitos exigidos nos termos dos diplomas legais até então vigentes.

A EC nº 41/2003 adicionou o caráter solidário à já implementada contributividade, e alterou, ainda, as regras de cálculo dos proventos de aposentadoria, que deixaram de ter como base a última remuneração do servidor público e passaram a considerar a média aritmética simples das contribuições.

A Figura 1 exhibe a evolução das aposentadorias dos servidores da União no que se refere aos proventos recebidos, que reflete as referidas alterações constitucionais.

Como revela a referida Figura 1, a distribuição dessas aposentadorias era bastante equilibrada até o ano 2000. Entretanto, a partir de 2001, a grande maioria dos servidores da União passou a se aposentar com proventos integrais, tendência que se consolidou após a edição da EC nº 41/2003. Enquanto em 2000 os percentuais de aposentadorias integrais e proporcionais eram de aproximadamente 55% e 45%, respectivamente, em 2012 esses valores passaram a corresponder a 94% e 6% do total de aposentadorias.

Figura 1: Evolução das aposentadorias dos servidores da União, segundo proventos*



Fonte: Enap Estudos – Aposentadorias e Pensões, 2014.

* Todos os dados do folder “Servidores Públicos Federais – Aposentadorias e Pensões, 2014” têm como fontes as edições de março do Boletim Estatístico de Pessoal dos anos de 1997 a 2013, editados pela Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Segep/MP).

Referida emenda constitucional trouxe, ainda, regras de transição, em seus artigos 2º e 6º, com o objetivo de resguardar os servidores que já possuíam direitos adquiridos à aposentadoria na data de promulgação das reformas previdenciárias anteriores.

A Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, por sua vez, trouxe as regras de aplicação de dispositivos da EC nº 41/2003, as formas de cálculo dos proventos de aposentadoria e a concessão da pensão por morte.

A EC nº 47/2005 agregou mais uma regra de transição, para permitir a aposentadoria integral, com paridade nas pensões, àqueles servidores públicos que ingressaram no serviço público até a data da promulgação da EC nº 20/1998. Promoveu também outras alterações, tais como a concessão de aposentadoria especial para os servidores com deficiência, para aqueles que exerçam atividades de risco e para aqueles cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física; o estabelecimento do instituto da paridade no caso de proventos de aposentadorias concedidas na forma da regra de transição do art. 6º da EC nº 41/2003; e, ainda, a incidência da contribuição por parte de aposentados e pensionistas portadores de doença incapacitante, somente sobre as parcelas de proventos e de pensão que superarem o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS.

A EC nº 70, de 29 de março de 2012, alterou a regra da aposentadoria por invalidez e outorgou àqueles servidores que ingressaram no serviço público até o dia 31/12/2003, data da publicação da EC nº 41/2003, o direito à aposentadoria por invalidez com proventos correspondentes à remuneração integral do cargo efetivo e ao critério de reajuste pela paridade.

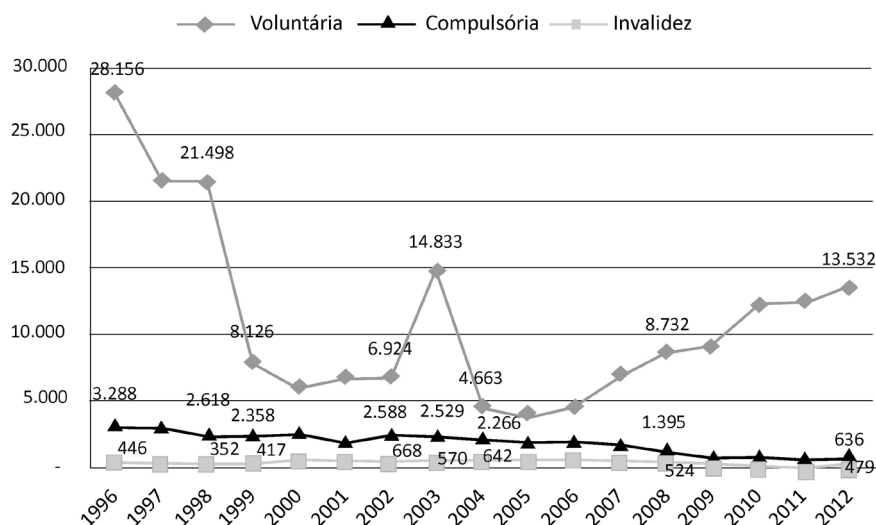
Ainda em 2012, como mencionado, a Lei nº 12.618, de 30 de abril, introduziu o regime de previdência complementar do servidor público federal titular de cargo efetivo. E, em 2014, a Medida Provisória nº 664, de 30 de dezembro, alterou as regras da pensão por morte previstas na Lei nº 8112, de 11 de dezembro de 1990.

Condições de acesso

O art. 40 da CF/1988, em sua redação original, promulgada em 5 de outubro de 1988, previa as seguintes modalidades de aposentadoria para os servidores públicos: 1) por invalidez permanente, sendo os proventos integrais quando decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei, e proporcionais nos demais casos; 2) compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço; ou 3) voluntariamente: a) aos trinta e cinco anos de serviço, se homem, e aos trinta, se mulher, com proventos integrais; b) aos trinta anos de efetivo exercício em funções de magistério, se professor, e vinte e cinco, se professora, com proventos integrais; c) aos trinta anos de serviço, se homem, e aos vinte e cinco, se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo; e d) aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e aos sessenta, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço.

A Figura 2 demonstra a evolução dos diferentes tipos de aposentadoria dos servidores da União, de 1996 a 2012. É possível notar que os anos de 1998 e 2003, em que reformas previdenciárias importantes foram introduzidas pela EC nº 20/1998 e pela EC nº 41/2003, são caracterizados por picos nos números de solicitação de aposentadorias, o que parece refletir o receio por parte dos servidores da União quanto às mudanças introduzidas por essas emendas, e a consequente solicitação de aposentadorias logo após o cumprimento dos requisitos para a obtenção dos benefícios.

Figura 2: Evolução do quantitativo de aposentadorias dos servidores da União, segundo o tipo



Fonte: Enap Estudos – Aposentadorias e Pensões, 2014.

A EC nº 20/1998, vigente de 16/12/1998 a 31/12/2003, preservou as condições de acesso para as aposentadorias por invalidez e compulsória e alterou a redação do art. 40 da CF/1988 no que se refere à aposentadoria voluntária, para incluir a contributividade, idade mínima, além de extinguir a aposentadoria proporcional para os servidores que ingressaram no serviço público após sua promulgação, nos seguintes termos:

III – voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições: a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher; b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.

O art. 8º da EC nº 20/1998, entretanto, trouxe uma regra de transição (esse artigo foi revogado pela EC nº 41/2003) no sentido de conceder aposentadoria voluntária, com proventos calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se desse a aposentadoria. Regra igualmente garantida no art. 3º da EC nº 41, de 2003.

A EC nº 41/2003 manteve as modalidades de aposentadoria previstas na redação da EC nº 20/1998. E, dois anos mais tarde, a EC nº 47/2005, a chamada PEC paralela, ampliou o rol de beneficiários de aposentadorias especiais para abranger os servidores com deficiência, além daqueles que exercem atividades de risco e cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, que haviam sido introduzidos pela EC nº 20/1998. Referidas aposentadorias encontram-se ainda pendentes de regulamentação por lei complementar.

Alterações posteriores no RPPS, trazidas pela EC nº 70/2012 e pela Lei nº 12.618/2012, não modificaram as condições de acesso aos benefícios de aposentadoria oferecidos aos servidores públicos.

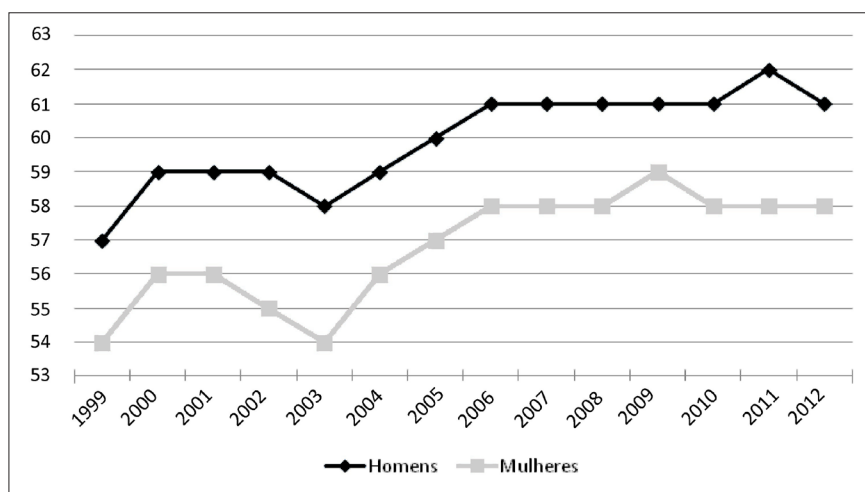
A motivação para o estabelecimento de idade mínima para aposentadorias é impedir que os servidores saiam precocemente do serviço público, ou seja, em idades nas quais estão perfeitamente aptos às atividades laborais e que usufruam das aposentadorias por período muito prolongado.

Isso está de acordo com o princípio de que a aposentadoria é um benefício para repor renda em caso de perda de capacidade de trabalho, e não uma premiação por atingir determinados requisitos.

Ainda assim, as reformas realizadas permitem aposentadorias em baixas idades para o padrão demográfico brasileiro. Por exemplo, pela tábua de mortalidade do IBGE de 2013 (IBGE, 2013), espera-se que mulheres com 55 anos vivam por mais 27,6 anos. Isso aponta para um longo tempo de recebimento de aposentadoria. O período de fruição de benefício é ainda maior caso se considerem benefícios como pensão por morte, licença à gestante, aposentadoria por invalidez etc. Para os homens, a expectativa de sobrevida aos 60 anos equivale a 19,9 anos.

A Figura 3 contém a evolução das idades médias de aposentadoria de servidores e servidoras do Poder Executivo, de 1999 a 2012. De fato, como revela a Figura 2, muito embora as reformas previdenciárias das últimas duas décadas tenham contribuído para o aumento da idade média de aposentadoria dos servidores federais, as aposentadorias no âmbito do Poder Executivo federal ainda ocorrem relativamente cedo, se consideradas as expectativas de sobrevida estimadas pelo IBGE.

Figura 3: Evolução da idade média das aposentadorias dos servidores públicos do Poder Executivo segundo o sexo



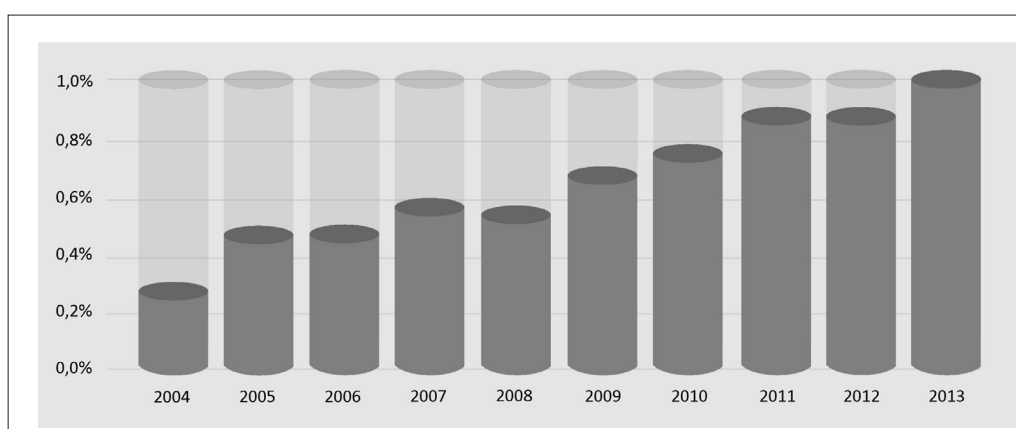
Fonte: Enap Estudos – Aposentadorias e Pensões, 2014.

Nota: Os dados referem-se aos servidores que possuem a data de concessão da aposentadoria em seus cadastros. Os números para 2012 foram obtidos a partir da média dos valores mensais apresentados na tabela original do Boletim Estatístico de Pessoal nº 203, de março de 2013.

Ainda, a instituição da figura do abono de permanência, trazida pela EC nº 41/2003, que permitiu ao servidor a opção por permanecer em atividade após haver completado as exigências para aposentadoria voluntária, e fazer jus a um abono equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária, até completar as exigências para aposentadoria compulsória, também tem tido significativos reflexos no total de despesas com servidores ativos do Poder Executivo federal.

Como revela a Figura 4, a participação do abono de permanência no total de despesas com servidores ativos do Poder Executivo federal vem crescendo desde sua instituição, passando de 0,3%, em 2004, a 1% em 2013.

Figura 4: Evolução da participação do abono de permanência sobre o total de despesas com servidores públicos ativos do Poder Executivo federal



Fonte: Enap Estudos – Aposentadorias e Pensões, 2014.

Nota: O valor de 2013 corresponde ao acumulado de março de 2012 a fevereiro de 2013.

No que se refere às pensões por morte, concedidas ao conjunto dos dependentes do servidor falecido, sua concessão está prevista na Lei nº 8.112, de 1990, em seus arts. 215-225. Integralmente custeadas pelo Plano de Seguridade Social, a pensão é devida a partir da data do óbito do instituidor.

A Medida Provisória nº 644, de 2014, convertida na Lei nº 13.135, de 2015, alterou a mencionada Lei nº 8.112, de 1990, no capítulo referente às pensões estatutárias. A nova regra passa a exigir uma carência de 18 meses de contribuições mensais para a concessão das pensões, ressalvados os casos de morte por acidente do trabalho e de doença profissional ou do trabalho.

Ademais, deixou de existir a divisão das pensões estatutárias entre vitalícias e temporárias, e a duração de sua concessão passou a ser função da idade dos beneficiários.

Conforme a nova redação do art. 217 da Lei nº 8.112, de 1990, dada pela Lei nº 13.135, de 2015, são os seguintes os beneficiários da pensão por morte:

- I – o cônjuge;
- II – o cônjuge divorciado ou separado judicialmente ou de fato, com percepção de pensão alimentícia estabelecida judicialmente;

III – o companheiro ou companheira que comprove união estável como entidade familiar;

IV – o filho de qualquer condição que atenda a um dos seguintes requisitos:

- a) seja menor de 21 (vinte e um) anos;
- b) seja inválido;
- c) tenha deficiência grave¹; ou
- d) tenha deficiência intelectual ou mental, nos termos do regulamento;

V – a mãe e o pai que comprovem dependência econômica do servidor; e

VI – o irmão de qualquer condição que comprove dependência econômica do servidor e atenda a um dos requisitos previstos no inciso IV.

No que se refere à pensão do cônjuge ou companheiro(a), a pensão será concedida no decurso dos períodos abaixo informados, estabelecidos de acordo com a idade do pensionista na data de óbito do servidor, depois de vertidas 18 contribuições mensais e pelo menos dois anos após o início do casamento ou da união estável:

- 3 anos, com menos de 21 anos de idade;
- 6 anos, entre 21 e 26 anos de idade;
- 10 anos, entre 27 e 29 anos de idade;
- 15 anos, entre 30 e 40 anos de idade;
- 20 anos, entre 41 e 43 (quarenta e três) anos de idade;
- vitalícia, com 44 ou mais anos de idade.

Caso o servidor tiver vertido número inferior a 18 contribuições mensais ou se o casamento ou união estável tiver ocorrido há menos de dois anos da data do óbito do servidor, a pensão será concedida por período de quatro meses.

Por fim, informe-se que o beneficiário perderá o direito à pensão em caso de condenação pela prática de crime que tenha dolosamente resultado em morte do servidor, em caso de comprovação de simulação ou fraude no casamento ou na união estável, cessação da invalidez, afastamento da deficiência, levantamento da interdição, maioridade do beneficiário de pensão, acumulação indevida e renúncia expressa.

Fórmula de cálculo

Pela redação original do art. 40 da CF/1988, o provento de aposentadoria era calculado com base na última remuneração do servidor na atividade, e era revisto na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificava a remuneração dos servidores em atividade, sendo também

¹ Esse dispositivo só entrará em vigor no dia 17.6.2017, dois anos após a publicação da Lei nº 13.135, de 2015.

estendidos aos aposentados e pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se dava a aposentadoria.

Quanto ao benefício da pensão por morte, esse correspondia à totalidade dos vencimentos ou proventos do servidor falecido.

Em sua redação original, a CF/1988 previa como base de cálculo dos proventos as parcelas da remuneração incorporáveis aos proventos, acrescidos de vantagens deferidas após a aposentadoria, observados os requisitos legais.

A EC nº 20/1998 alterou a redação do art. 40 da CF/1988 ao determinar que os proventos de aposentadoria fossem calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se desse a aposentadoria, na forma da lei, e que corresponderiam à totalidade da remuneração.

A regra era válida para o servidor que tivesse ingressado na administração pública federal até o dia 16/12/1998, data da publicação da EC nº 20/1998, situação também garantida no art. 3º da EC nº 41/2003.

A EC nº 41/2003, vigente a partir de 31 de dezembro de 2003, alterou a base de cálculo para os proventos de aposentadoria, que não mais seria baseada na remuneração total do servidor, mas na média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% de todo o período contributivo, desde a competência julho de 1994, ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência².

A referência de julho de 1994 coincide com a implantação do Plano Real e o fim do período de inflação elevada. A ideia era considerar apenas os períodos de maior estabilidade econômica, tornar o processo de indexação mais preciso e reduzir eventuais diferenças entre os diversos índices de preços.

A mudança da fórmula de cálculo da última remuneração para a média apresenta dois objetivos. Primeiramente, harmonizar as regras com o RGPS, dado que, nesse regime, desde novembro de 1999 os benefícios passaram a ser calculados pela mesma fórmula baseada na média. Em segundo lugar, a reposição pela média apresenta maior coerência da perspectiva previdenciária de longo prazo, porque o servidor contribui durante toda a sua vida laboral.

Durante esse período, as remunerações em termos reais podem ter sido tanto inferiores quanto superiores à última remuneração. Há, portanto, estabelecimento de maior elo entre o que se contribuiu e o que se receberá de benefício.

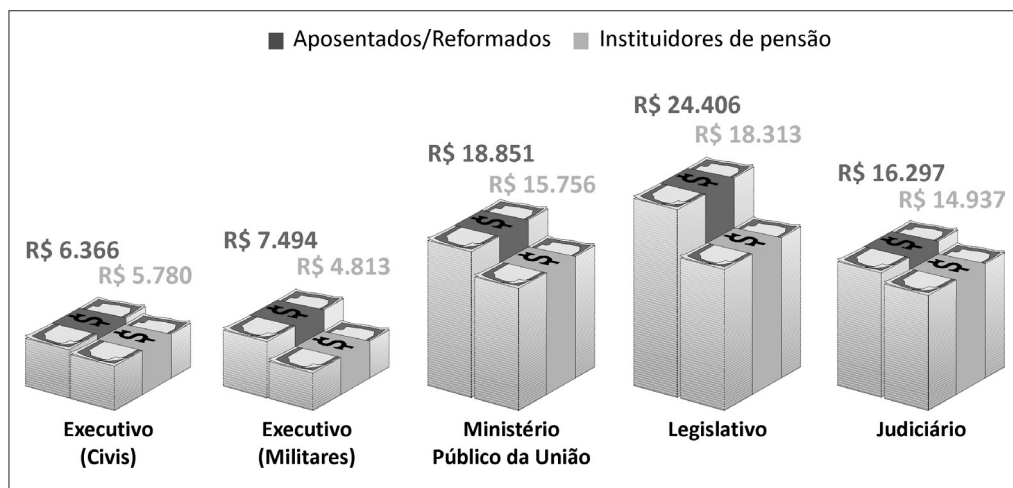
Apesar dessa harmonização, as diferenças entre RPPS e RGPS são ainda substanciais. Em primeiro lugar, aplica-se o fator previdenciário para o

² Essa regra de cálculo entrou em vigor a partir de 20/02/2004, data da publicação da Medida Provisória nº 167/2004, convertida na Lei nº 10.887/2004.

cálculo das aposentadorias no RGPS, mas não no RPPS. Em segundo lugar, o teto do RGPS equivalia, em março de 2015, a R\$ 4.663,75.

A Figura 5 traz um comparativo dos valores das aposentadorias e pensões dos servidores do RPPS, por Poder da União. É nítida a disparidade entre o teto do RGPS e as remunerações médias dos aposentados do Governo Federal, mesmo em valores nominais de 2013.

Figura 5: Despesa média com servidores aposentados, militares reformados e instituidores de pensão, por Poder (R\$ correntes de 2013)



Fonte: Enap Estudos – Aposentadorias e Pensões, 2014.

Nota: Despesa referente à remuneração dos servidores.

Por seu turno, o maior valor de benefício do RPPS da União equivale ao subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal, cujo valor era de R\$ 33.763,00 nessa mesma data. Vale notar, entretanto, que o teto do RPPS da União equivale ao do RGPS para os servidores que ingressaram após a entrada em funcionamento da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (Funpresp), em fevereiro de 2013. Em terceiro lugar, o cálculo da aposentadoria pela média é compulsório para aqueles servidores cujo ingresso ocorreu após a EC nº 41/2003. Os que ingressaram antes podem optar por regras de transição que permitem o recebimento da última remuneração.

Ressalte-se que os proventos de aposentadoria e pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão ser inferiores ao valor do salário mínimo nem exceder a remuneração do respectivo servidor no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria.

A EC nº 70/2012 outorgou àqueles servidores que ingressaram no serviço público até o dia 31/12/2003, data da publicação da EC nº 41/2003, o direito à aposentadoria por invalidez com proventos correspondentes à remuneração integral do cargo efetivo e ao critério de reajuste pela paridade. Referida emenda acrescentou o art. 6º-A à EC nº 41/2003, estabelecendo regra transitória de critério de cálculo para a aposentadoria por invalidez.

No que se refere às pensões por morte, que até 20/2/2004, data da publicação da Medida Provisória nº 167, eram concedidas nos mesmos moldes das aposentadorias anteriores ao período não-contributivo, ou seja, de forma integral e com paridade, essas sofreram alterações em sua forma de cálculo e passaram a ser concedidas na forma do art. 2º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004:

(...)

Art. 2º Aos dependentes dos servidores titulares de cargo efetivo e dos aposentados de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, falecidos a partir da data de publicação desta Lei, será concedido o benefício de pensão por morte, que será igual:

I – à totalidade dos proventos percebidos pelo aposentado na data anterior à do óbito, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social, acrescido de 70% (setenta por cento) da parcela excedente a este limite; ou

II – à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo na data anterior à do óbito, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social, acrescida de 70% (setenta por cento) da parcela excedente a este limite, se o falecimento ocorrer quando o servidor ainda estiver em atividade.

Observe-se que a fórmula de cálculo da pensão por morte para o RPPS é mais benéfica ao segurado do que aquela do RGPS, em decorrência do teto mais alto observado no regime próprio. De todo modo, a alteração realizada, apesar de não uniformizar as regras, tornou-as mais próximas. Ademais, a criação da previdência complementar para servidores contribui para acentuar o processo de harmonização das regras, porque o RPPS arca com os benefícios limitados ao teto do RGPS, e o que excede esse valor deverá ser financiado pela previdência complementar.

A MP nº 664/2013, convertida na Lei nº não trouxe inovações no que concerne à fórmula de cálculo das pensões por morte para o RPPS, apesar de fazê-lo para o RGPS. Esse é um ponto que vai de encontro à política de harmonização das regras entre os dois regimes e tende a contribuir para ampliar a regressividade³ do sistema previdenciário, ao reduzir os benefícios do regime tido como progressivo ou neutro do ponto de visto distributivo, e ao nada alterar as regras do regime dos servidores, tido como mais regressivo.

³ Classifica-se como regressivo o sistema previdenciário apto a contribuir para a distribuição de renda dos estratos mais baixos para os mais altos. Caso contrário, o sistema será denominado progressivo.

Regras de indexação

O entendimento dos mecanismos de correção torna-se mais claro a partir da realização de duas segmentações. A primeira estratificação se refere à data de entrada no serviço público do servidor, porque as regras são distintas para aqueles que ingressaram antes e depois da promulgação da EC nº 41/2003. Em segundo lugar, faz-se a divisão entre a regra relativa à correção dos salários de contribuição que se aplica no momento da concessão do benefício e aquela que reajusta com o passar do tempo a aposentadoria ou pensão já concedida para manutenção do seu valor.

Os servidores cujo ingresso no serviço público se deu antes da EC nº 41/2003 podem optar por regras de transição que permitem a integralidade e a paridade. Nesse sentido, não há o que se comentar sobre regras de reajuste dos salários de contribuição na fórmula de cálculo do benefício, por essa considerar somente a última remuneração. Por outro lado, como se aplica a paridade, o reajuste do benefício após sua concessão se dá no mesmo percentual e na mesma data da alteração do vencimento básico ou subsídio do servidor ativo.

Os servidores que ingressaram após a promulgação da EC nº 41/2003 têm seus benefícios calculados pela média dos salários de contribuição a partir de julho de 1994 até a concessão da aposentadoria ou pensão. A partir de então, a correção se dá anualmente pela inflação de preços. Para esse grupo, portanto, há de se especificar a indexação antes da concessão do benefício, assim como diferenciá-la da correção após a sua concessão.

No que se refere à correção das remunerações para a concessão dos benefícios, o § 1º do art. 1º da Lei nº 10.887/2004 determina que os proventos terão seus valores atualizados mês a mês de acordo com a variação integral do índice fixado para a atualização dos salários-de-contribuição considerados no cálculo dos benefícios do RGPS, que, no caso, é o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

Naturalmente que essa regra não se aplica àqueles servidores que ingressaram antes da EC nº 41/2003 que optarem por regras de transição que permitem o recebimento da última remuneração.

No que tange à correção periódica dos benefícios após sua concessão, no período de junho de 2004 a dezembro de 2007, aplicou-se aos referidos benefícios o reajustamento de acordo com a variação do índice oficial de abrangência nacional adotado pelo ente federativo nas mesmas datas em que se deram os reajustes dos benefícios do RGPS.

A partir de janeiro de 2008, os benefícios de aposentadoria e de pensão, concedidos a partir de 20/2/2004⁴, passaram a ser reajustados para

⁴ Data da publicação da MP nº 167/2004, convertida na Lei nº 10.887/2004.

preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, nas mesmas datas e índices utilizados para fins de reajustes dos benefícios do RGPS.

Importante destacar, no tocante à indexação, é que, a partir da EC nº 41/2003, houve tanto a utilização da média aritmética como forma de cálculo para a concessão das pensões, quanto o fim do instituto da paridade com os servidores ativos quando da atualização dos proventos de aposentadoria e pensão por morte, o que certamente trouxe impacto na sustentabilidade do RPPS.

Observa-se processo de transição gradual da indexação pelas remunerações dos servidores ativos – inflação de remunerações, por meio da paridade – para a atualização dos benefícios pela inflação de preços. Há três justificativas para essa mudança. Em primeiro lugar, constitui parte do processo de harmonização entre o RGPS e o RPPS, dado que naquele as aposentadorias superiores ao salário mínimo se corrigem anualmente pela inflação de preços. Em segundo lugar, torna as regras brasileiras mais próximas às internacionais, apesar do lento processo de transição (ROCHA; CAETANO, 2008). Por fim, torna as finanças previdenciárias mais sustentáveis no longo prazo, ao permitir a manutenção do valor real do benefício sem repassar ganhos de produtividade aos benefícios previdenciários. Trata-se de regra que busca conciliar o objetivo social de manutenção do valor real do benefício com a sustentabilidade fiscal.

Contribuições

Como mencionado, as aposentadorias e pensões eram vistas, até o advento da EC nº 3/1993, como uma benesse aos servidores. Referida emenda determinou que as aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais seriam custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, anunciando a contribuição do servidor, concretizada pela EC nº 20/1998.

Com o objetivo de regulamentar os dispositivos da EC nº 20, de 1998, a Lei nº 9.717/1998, denominada Lei Geral da Previdência Pública, trouxe as regras para a organização e o funcionamento dos regimes próprios dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. E as Leis nº 9.630/1998, revogada pela Lei nº 9.783/1999, por sua vez revogada pela Lei nº 10.887/2004, trataram ou tratam da contribuição para o custeio da previdência social dos servidores públicos.

Ressalte-se, neste ponto, que a Lei nº 8.162/1993, já havia estabelecido alíquotas de contribuição de servidor ao regime previdenciário, e a Lei nº 8.688/93, que alterou o art. 231 da Lei nº 8.112/1990, para instituir alíquota destinada ao custeio dos benefícios, estabeleceu as mesmas alíquotas anteriormente previstas pela mencionada Lei nº 8.162/1993.

A EC nº 41/2003 agregou a solidariedade ao caráter contributivo do novo regime previdenciário do servidor público. Referida emenda estabeleceu a contribuição do ente público, dos servidores ativos, aposentados e pensionistas, cujos percentuais foram fixados pela MP nº 167, de 19 de fevereiro de 2004, convertida na Lei nº 10.887, de 2004. Foi determinado que a contribuição social do servidor público ativo da União para fins de manutenção do respectivo regime próprio de previdência social, incluídas suas autarquias e fundações, seria de 11% sobre a totalidade da base de contribuição.

Os aposentados e os pensionistas passaram a contribuir também com os mesmos 11% incidentes sobre a parcela dos proventos de aposentadorias e pensões que excederem o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento das ADIs nº 3105⁵ e nº 3128⁶.

As motivações para a instituição da contribuição previdenciária para aposentados e pensionistas são primeiramente o caráter solidário da contribuição. Dado que todos se beneficiam do RPPS, há sustentação lógica que seu custeio seja financiado por todos – inclusive aposentados e pensionistas – e não somente por aqueles que estão na ativa. Em segundo lugar, por uma questão de estrutura de incentivos adequados, há de se estimular as pessoas a continuarem ativas no mercado de trabalho. Considerando que servidores que ingressaram antes da EC nº 41/2003 podem se aposentar com a última remuneração, a ausência de contribuições na inatividade implicaria que se receberia valor superior na aposentadoria que na atividade, o que constitui nítido incentivo à saída do mercado de trabalho e ao requerimento da aposentadoria o quanto antes.

Dessa forma, a aposentadoria inverte seu sentido de ser seguro para a cobertura de riscos de perda de capacidade laborativa, para se transformar em premiação, por fazer com que o servidor passe a ter maior renda líquida quando se desliga da atividade, comparativamente à situação na qual se encontra quando está trabalhando. Por fim, o fato de a contribuição previdenciária para aposentados e pensionistas incidir marginalmente sobre a parcela do benefício que supera o teto do RGPS se justifica por uma questão de equidade, porque não se cobram contribuições previdenciárias no RGPS.

Por sua vez, a contribuição da União, de suas autarquias e fundações para o custeio do referido regime de previdência foi fixada no equivalente ao dobro da contribuição aportada pelo servidor ativo. Dessa forma, a União assumiu a condição de patrocinador do regime dos servidores, semelhante ao que ocorre no RGPS.

⁵ ADI nº 3105, Red. para o acórdão Min. Cezar Peluso, DJ de 18.2.2005.

⁶ ADI nº 3128, Red. para o acórdão Min. Cezar Peluso, DJ de 18.2.2005.

Exceção à essa regra foi estabelecida posteriormente pela EC nº 47/2005, determinando que a contribuição dos aposentados e pensionistas, quando portadores de doença incapacitante, incidisse apenas sobre as parcelas de proventos de aposentadoria e de pensão que superem o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS.

A Lei nº 12.618/2012, que instituiu o regime de previdência complementar do servidor público federal alterou o art. 4º da Lei nº 10.887/2004, que dispõe sobre a contribuição social do servidor público ativo, nos seguintes termos:

Art. 4º A contribuição social do servidor público ativo de qualquer dos Poderes da União, incluídas suas autarquias e fundações, para a manutenção do respectivo regime próprio de previdência social, será de 11% (onze por cento), incidentes sobre:

I – a totalidade da base de contribuição, em se tratando de servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo e não tiver optado por aderir a ele;

II – a parcela da base de contribuição que não exceder ao limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social, em se tratando de servidor: a) que tiver ingressado no serviço público até a data a que se refere o inciso I e tenha optado por aderir ao regime de previdência complementar ali referido; ou b) que tiver ingressado no serviço público a partir da data a que se refere o inciso I, independentemente de adesão ao regime de previdência complementar ali referido.

Assim, qualquer servidor público federal titular de cargo efetivo da União que ingressar na administração pública federal a partir da data da publicação, no Diário Oficial da União, do Regulamento do Plano de Benefícios da entidade fechada de previdência complementar do servidor público federal estará submetido ao mencionado regime de previdência complementar e, portanto, às novas regras de contribuição para o regime próprio.⁷

Previdência complementar

A Lei nº 12.618/2012, como mencionado, instituiu o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais e autorizou a criação de entidades fechadas de previdência complementar, denominadas Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp – Exe); Fundação de Previdência Complementar do Servidor

⁷ São as seguintes as datas-marco nos três poderes da União: 4 de fevereiro de 2013 (Poder Executivo), 7 de maio de 2013 (Poder Legislativo e Tribunal de Contas da União) e 14 de outubro de 2013 (Poder Judiciário, Ministério Público da União e Conselho Nacional do Ministério Público da União).

Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp – Leg); e Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp – Jud).⁸

A partir da entrada em funcionamento das entidades fechadas de previdência complementar dos servidores públicos federais, os servidores passaram a contribuir, no RPPS, com 11% sobre o teto do RGPS, e não mais sobre o total de sua remuneração. Isso porque, aos novos servidores, agora é aplicado o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS às aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de previdência da União de que trata o art. 40 da CF/1988.

Outras contribuições com o objetivo de complementar o valor dos futuros proventos dos servidores deverão ser aportadas à previdência privada, de forma que a União (órgão patrocinador) poderá aportar uma alíquota paritária àquela do servidor, até o limite de 8,5%.

A instituição do regime de previdência complementar do servidor público havia sido autorizada pela Emenda nº 20/1998, que acrescentou o § 14 ao art. 40 da CF/1988.

A título de ilustração sobre a reação dos novos servidores à instituição do regime de previdência complementar para os servidores públicos federais, a Figura 6 exibe os órgãos do Poder Executivo com os maiores percentuais de adesão de ingressantes no serviço público federal ao ExecPrev, o fundo de previdência complementar dos servidores do Executivo Federal.

Ainda que a taxa de adesão seja consideravelmente alta em alguns órgãos, como a Controladoria-Geral da União (93,1%) e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (83,2%), outros órgãos têm adesão relativamente baixa mesmo entre os maiores patrocinadores, tais como a Advocacia-Geral da União (55,2%) e o Ministério da Fazenda (53,8%). É digna de nota a baixa participação de universidades federais.

⁸ A instituição de previdência complementar é facultativa a cada ente da federação que a cria – caso assim o deseje – de modo independente dos demais. Nesse sentido, a Funpresp é a previdência complementar dos servidores públicos da União e atua de modo completamente independente da previdência complementar de Estados e Municípios. Até o momento da escrita deste artigo, estavam em funcionamento as previdências complementares dos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo. Por seu turno, Ceará, Pernambuco, Rondônia, Bahia e Sergipe estavam no aguardo da criação de uma entidade multipatrocinada para dar início às suas previdências complementares. O Estado de Minas Gerais já tinha sua previdência complementar aprovada pelo órgão regulador (Previc), mas a entidade ainda estava por entrar em funcionamento. Paraná aprovou lei para criação de previdência complementar, mas ainda faltava seguir os trâmites administrativos para sua entrada em funcionamento. Demais Estados e todos os Municípios sequer enviaram projetos de lei aos seus Poderes Legislativos sobre o tema.

Figura 6: Patrocinadores com maiores percentuais de taxa de adesão ao ExecPrev*

Patrocinadores	% Adesão
Controladoria-Geral da União	93,1%
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	83,2%
Banco Central do Brasil	74,0%
Agência Nacional de Vigilância Sanitária	73,7%
Agência Nacional de Saúde Suplementar	73,1%
Fundação Coord. Aperf. Pessoal Nível Superior	64,7%
Agência Nacional de Transportes Terrestres	62,7%
Agência Nacional do Cinema	62,7%
Ministério do Trabalho e Emprego	60,2%
Agência Nacional de Petróleo Gás Nat. Biocombustível	59,6%
Instituto Nacional de Estatística e Pesquisa Educacionais	58,8%
Fundação Universidade Federal do ABC	57,7%
Advocacia-Geral da União	55,2%
Ministério da Fazenda	53,8%

Fonte: Resumo do Relatório Anual de Informações 2014 – Funpresp-Exe

*Órgãos com mais de 50 ingressos e mínimo de 35% de adesão.

Com a instituição do referido regime de previdência complementar, é de se perguntar como serão tratados os demais benefícios previstos na Lei nº 8112/1990, tendo em vista a base de cálculo para a contribuição dos servidores que ingressaram no serviço público após a entrada em vigor do regime de previdência complementar estar limitada ao teto dos benefícios do RGPS.⁹

Os §§ 3º e 14 do art. 40 da CF/1988 determinam que a equiparação do RPPS ao RGPS dar-se-á nos benefícios de aposentadorias e pensão, como indica a redação dos referidos parágrafos:

Art. 40 (...)

§ 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei (redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003). (grifo nosso)

(...)

§ 14 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituem regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 (incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98). (grifo nosso)

⁹ Os benefícios previstos na Lei nº 8112/1990 são os seguintes: a) aposentadorias (voluntária, por invalidez, compulsória e especial); b) pensão por morte; c) auxílio-natalidade; d) salário-família; e) licença para tratamento de saúde; f) licença à gestante; g) licença à adotante; h) licença-paternidade; i) auxílio-funeral e j) auxílio-reclusão.

Ademais, o art. 202 da Lei nº 8.112, de 1990, sobre a licença para o tratamento de saúde do servidor, determina o não prejuízo da remuneração do servidor quando em gozo da referida licença:

Art. 202. Será concedida ao servidor licença para tratamento de saúde, a pedido ou de ofício, com base em perícia médica, sem prejuízo da remuneração a que fizer jus.

Assim, é de se compreender que os demais benefícios garantidos pela Lei nº 8112/1990 não sofrerão quaisquer alterações no que concerne ao seu cálculo e concessão com o advento do novo regime de previdência complementar do servidor público (PORTO, 2014).

A contribuição das alterações normativas para o processo de convergência entre o RPPS e o RGPS

Nesta seção, procura-se identificar como o processo de reforma previdenciária vigente desde a promulgação da Constituição de 1988 contribuiu para a convergência ou divergência entre o regime geral e o próprio.

Em relação às condições de acesso, diferenças se observam em relação às aposentadorias programadas. No RPPS, a concessão de aposentadoria voluntária depende de carência de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo em que se deu a aposentadoria. Ademais, exige-se idade de 60 anos para homens e 55 para mulheres, associado a um tempo de contribuição de 35 e 30 anos, respectivamente. Caso o(a) servidor(a) atingir a idade de 65/60 anos sem ter completado o tempo de contribuição requerido, poderá aposentar-se, mas com proventos proporcionais ao tempo de contribuição. Por fim, há aposentadoria compulsória aos setenta anos de idade com proventos também proporcionais ao tempo de contribuição. Essas são as regras permanentes do RPPS e válidas para os servidores que ingressaram após a promulgação da EC nº 20/1998. Para os demais servidores, há amplo conjunto de regras de transição que permite aposentadorias a partir de 53/48 anos para pessoas do sexo masculino/feminino.

No RGPS, concedem-se aposentadorias por tempo de contribuição sem limite de idade. Basta completar 35/30 anos de contribuição para homens/mulheres. Outro benefício programado existente são as aposentadorias por idade. Nesse caso, o limite etário para o segurado urbano é 65/60 anos para homens/mulheres com tempo mínimo de contribuição de 15 anos para ambos os sexos.

Comparativamente, as condições de elegibilidade para aposentadorias por tempo de contribuição tendem a ser mais rígidas para os servidores por causa da imposição da idade mínima. Entretanto, nas aposentadorias por idade, exigem-se quinze anos de contribuição no INSS e somente dez no serviço público. No geral, como o servidor público melhor se equipara ao

segurado privado que se aposenta por tempo de contribuição – dada sua inserção regular no mercado de trabalho – do que àquele que se aposenta por idade, pode-se depreender que as condições de acesso aos benefícios programados são mais rígidas no RPPS.

No que concerne à fórmula de cálculo do benefício da aposentadoria programada, apesar da existência de complexo conjunto de regras de transição, a direção das emendas constitucionais que reformaram a previdência mostra intenção de harmonizar a fórmula de cálculo de benefício programado do RGPS e do RPPS. No futuro, todas as aposentadorias dos dois regimes se calcularão pela média dos salários de contribuição. Entretanto, os tetos dos salários de benefício e de contribuição somente serão iguais para aqueles entes da federação que instituírem previdência complementar. Mesmo assim, a igualdade entre os dois tetos somente ocorrerá para aqueles servidores que ingressarem após a entrada em funcionamento da entidade de previdência complementar. Claro que se trata de longo processo de transição. A maioria dos benefícios passará a se calcular pela média em fins da década de 2030, período em que as pessoas que ingressaram após a EC nº 41/2003 começarão a se aposentar. De modo análogo, os primeiros efeitos da limitação do teto do RGPS por meio da previdência complementar serão observados na segunda metade dos anos 2040. Mesmo com prazo muito longo, não deixa de ser um processo de harmonização.

Cabe ressaltar, porém, que essa harmonização é parcial, dado que se aplica o fator previdenciário no RGPS – que é função crescente da idade e tempo de contribuição com os quais o segurado se aposentou –, enquanto no RPPS a reposição da média é integral.

Também se observa tendência para harmonização dos regimes no que diz respeito às regras de indexação. No longo prazo, o reajuste da aposentadoria se fará exclusivamente pelo salário mínimo ou pela inflação de preços. Porém, o período de transição é longo. Dado que servidores que ingressaram até 2003 podem ter direito à paridade, o término desse mecanismo de indexação somente será observado por volta da década de 2090.

Esse elevado período de transição torna as regras mais favoráveis aos servidores públicos. Como as remunerações dos servidores tendem a incorporar ganhos de produtividade, os aposentados do RPPS tenderão, com o passar do tempo e até se completar todo o processo de transição, a receber reajustes maiores que seus contrapartes do RGPS.

Relativamente às contribuições, a alíquota de 11% nos dois regimes faz com que as regras referentes às fontes de financiamento não sejam tão distintas entre eles. Como em ambos os casos as alíquotas de contribuição são insuficientes para garantir o equilíbrio financeiro do sistema, as consequências do ponto de vista distributivo são distintas. No RGPS, a tributação de toda a sociedade acaba por retornar para ela mesma. No RPPS, beneficia o grupo específico dos servidores públicos.

A sustentabilidade fiscal e o impacto do RPPS sobre a equidade

Os RPPS apresentam dois grandes desafios: consomem parcela expressiva dos recursos fiscais e têm caráter regressivo na distribuição de renda brasileira. De acordo com os dados da tabela abaixo, o RPPS da União apresentou necessidade de financiamento de R\$ 10 bilhões a mais que o RGPS. Porém, beneficia público bastante inferior, dado que são 27 milhões de beneficiários do RGPS contra menos de 1 milhão do regime previdenciário dos servidores públicos e militares do Governo Federal.

Tabela 1: Grandes números da previdência 2014

	<i>Deficit</i>	Número de beneficiários	<i>Deficit per capita</i>
RGPS	R\$ 56,7 bilhões	27,0 milhões	R\$ 2.103
RPPS da União	R\$ 66,7 bilhões	978 mil	R\$ 68.216

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2014; 2015a; 2015b).

Ambos os regimes são deficitários, o que aponta para a necessidade de reformas. Entretanto, o RPPS apresenta perfil regressivo. Os dados acima mostram essa realidade de modo simplificado. Como os regimes não arrecadam o suficiente para pagar todos os benefícios, a sociedade como um todo paga tributos ao Estado para repassá-los à previdência. O *deficit per capita* representa quanto os contribuintes transferem por beneficiário do regime de previdência em média. No RGPS a conta foi de R\$ 2.103 em 2014, contra R\$ 68.216 por servidor público federal e militar aposentado ou pensionista, valor superior ao dobro do PIB *per capita* brasileiro, que em 2012 totalizou R\$ 27,2 mil.

Natural que essa transferência anual de R\$ 68 mil por aposentado ou pensionista da União venha a acentuar o perfil regressivo da distribuição de renda porque toda a sociedade é tributada para transferir renda para indivíduos no topo da pirâmide social. Em 2014, o benefício médio mensal de um aposentado civil do Poder Executivo federal foi de R\$ 6.422, enquanto para o Poder Legislativo, a aposentadoria em média equivaleu a R\$ 26.438 (BRASIL, 2015a).

Pesquisas com utilização de técnicas estatísticas mais sofisticadas confirmam o achado da regressividade da previdência dos servidores apontada pelos dados do *deficit per capita*. Medeiros e Souza (2013) concluem que o Estado reproduz desigualdades preexistentes por meio da diferenciação de direitos previdenciários entre RPPS e RGPS, e que a previdência de servidores públicos e militares contribui com 4% da desigualdade total do País, mas atende somente a 1% da população. De modo análogo, Afonso e Fernandes (2005) concluem que é razoável inferir que, dada a diferenciação de regras, existe distribuição de renda intrageracional entre trabalhadores do setor privado e servidores públicos,

ou seja, a taxa interna de retorno do RPPS tende a superar aquela do RGPS. Seguindo a mesma linha de conclusão, Hoffmann (2009) afirma que a previdência não contribui para a redução da elevada desigualdade de renda brasileira em função da dualidade de regimes previdenciários entre RGPS e RPPS.

Em síntese, dados fiscais e revisão bibliográfica apontam o RPPS como um regime caro e regressivo.

Conclusões

O art. 40 da Constituição de 1988 (CF/1988), que manteve regras diferenciadas para a aposentadoria dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como dos das autarquias e fundações públicas, sofreu profundas alterações desde a sua promulgação.

A partir das alterações constitucionais, procurou-se discutir, sob a perspectiva da racionalidade econômica, a sustentabilidade fiscal de longo prazo do regime próprio de previdência dos servidores públicos e, ainda, a contribuição de cada uma dessas mudanças para o processo de convergência ou divergência entre o RPPS e o RGPS, preconizado pelos §§ 12 e 14 do art. 40 da CF/1988.

A mudança da fórmula de cálculo da última remuneração para a média apresenta dois objetivos: harmonizar as regras com o RGPS e dar maior coerência à perspectiva previdenciária de longo prazo, tendo em vista o servidor contribuir durante toda a sua vida laboral.

Entretanto, apesar dessa harmonização, as diferenças entre o RPPS e o RGPS são ainda substanciais, como, por exemplo, a aplicação do fator previdenciário para o cálculo das aposentadorias no RGPS e não no RPPS, e a diferença do teto para a concessão de benefícios entre os dois regimes até 2013.

No que se refere às regras de indexação, observa-se processo de transição gradual da indexação pelas remunerações dos servidores ativos para a atualização dos benefícios pela inflação de preços. Referida mudança, além de constituir parte do processo de harmonização entre o RGPS e o RPPS, traz regras brasileiras mais próximas às internacionais, e, ademais, torna as finanças previdenciárias mais sustentáveis no longo prazo, buscando conciliar o objetivo social de manutenção do valor real do benefício com a sustentabilidade fiscal.

Os RPPS apresentam hoje dois grandes desafios: controlar o alto dispêndio e reduzir sua regressividade. De acordo com dados apresentados no texto, o RPPS da União apresentou necessidade de financiamento de R\$ 66,7 bilhões a mais que o RGPS. Porém, beneficia público bastante inferior, dado que temos 27 milhões de beneficiários do RGPS contra menos de 1 milhão do regime previdenciário dos servidores públicos e militares do Governo Federal.

A busca do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes previdenciários aponta para a continuidade do processo de reformas que vem se observando nas diversas emendas constitucionais e demais alterações normativas realizadas ao longo das últimas décadas. As reformulações devem buscar equilíbrio entre o ajuste fiscal e a manutenção de um estado de bem estar social que garanta reposição de renda e retirada de idosos da pobreza. A regressividade do RPPS é uma das características da previdência brasileira que oferece oportunidade para proposição de mudanças que reduzam a desigualdade e contribuam para o equilíbrio fiscal.

Referências

AFONSO, L.; FERNANDEZ, R. Uma estimativa dos aspectos distributivos da Previdência Social no Brasil. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro: FGV, v. 53, n. 3, p. 295-334, 2005.

BOSCH, Mariano; MELGUIZO, Ángel; PAGÉS, Carmen. Melhores aposentadorias melhores trabalhos – em direção à cobertura universal na América Latina e no Caribe. Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, 2013.

_____. Ministério da Previdência Social. *Boletim estatístico da Previdência Social*. Brasília, v. 19, n. 12, 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Boletim Estatístico de Pessoal*. Brasília, v. 19, n. 225, 2015a.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. *Relatório resumido de execução orçamentária do Governo Federal e outros demonstrativos*. Brasília, jan. 2015b.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de Direito Previdenciário*. 15ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

Enap Estudos – “Aposentadorias e Pensões” (dados extraídos do Boletim Estatístico de Pessoal da Segep/MP). Brasília: Enap, 2014.

FUNDO DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DO SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. Resumo do Relatório Anual de Informações 2014, Funpresp - Exe. Disponível em: <https://www.funpresp.com.br/portal/wp-content/uploads/2015/06/Resumo-do-Relat%C3%B3rio-Anual-de-Informa%C3%A7%C3%B5es-2014-Funpresp-Exe.pdf>.

GIAMBIAGI, Fábio; TAFNER, Paulo. *Demografia, a ameaça invisível. O dilema previdenciário que o Brasil se recusa a encarar*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

HOFFMANN, R. Desigualdade da distribuição de renda no Brasil: a contribuição das aposentadorias e pensões e de outras parcelas do rendimento domiciliar *per capita*. *Economia e Sociedade*, Campinas: Unicamp, v. 18, n. 1, p. 213-231, abr. 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Tábua completa de mortalidade 2013*. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/tabuadaevida/2013/defaulttab_pdf.shtm. Acesso em: 20 de março de 2015.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. *A previdência social no Estado contemporâneo*. Rio de Janeiro: Impetus, 2011.

_____. *A criação do Fundo de Pensão dos Servidores Públicos Federais* – primeiras impressões sobre a Lei nº 12.618/12. Disponível em: http://www.impetus.com.br/data/jpf_article/137/file/funpresp.pdf. Acesso em: 9 de março de 2015.

MAURER, Raimond; MITCHELL, Olivia S.; WARSHAWSKY, Mark J. (Editors). *Reshaping retirement security – lessons from the global financial crisis*. United Kingdom: Oxford, 2012.

MEDEIROS, M.; SOUZA, P. *Previdências pública e privada e desigualdade no Brasil*. Brasília: UnB, 2013. Mimeo.

MENEGUIN, Fernando B. *Previdência complementar dos servidores públicos*. Textos para Discussão 88, março/2011, Brasília: Centro de Estudos da Consultoria do Senado, 2011.

OLIVEIRA, Raul Miguel Freitas de. *Previdência dos servidores públicos*. São Paulo: JHMizuno, 2013.

PORTO, Valéria. *A previdência social do servidor público: da concessão de aposentadorias e da instituição de pensões estatutárias*. Texto publicado no site Consultor Jurídico (www.conjur.com.br), em 21 de fevereiro de 2011.

_____. *A previdência social do servidor público: da promulgação da Constituição Federal de 1988 à criação da Funpresp*. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 5., 2012, Brasília. Atualizado depois da criação da Funpresp.

_____. *Previdência social dos servidores públicos: regime próprio e aposentadoria complementar*. Curitiba: Juruá, 2014. 320p.

ROCHA, Roberto; CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. *O Sistema Previdenciário Brasileiro: uma avaliação de desempenho comparada*. Texto para Discussão Ipea 1331. Brasília: Ipea, 2008.

Enap *Caderno*

Desigualdades de gênero no serviço público do Poder Executivo federal

Camila Rocha Firmino

Filipe Hagen Evangelista da Silva

Camila Rocha Firmino – Analista Técnica de Políticas Sociais do Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos. Contato: camila.firmino@spm.gov.br

Filipe Hagen Evangelista da Silva – Técnico de Complexidade Intelectual do Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos. Contato: filipe.silva@spm.gov.br

Resumo

Nas últimas décadas, ampliou-se a participação feminina no mercado de trabalho. Em 1950, a população economicamente ativa (PEA) feminina era de 13,6%; em 1970, alcançou 18,5%; em 1991, 32,9%; em 2000, 44,1%; e em 2010, 48,9% (Censos Demográficos/IBGE). Contudo, essa incorporação não significou a construção da igualdade plena entre homens e mulheres no mundo do trabalho. De todo modo, esse processo contribuiu para diminuir a condição de exclusão das mulheres, porque, em uma sociedade de consumo, a autonomia econômico-financeira constitui um valor essencial para a independência das pessoas. Atualmente, as mulheres são 46% do total de servidoras/es no Poder Executivo federal, no entanto, seu acesso aos cargos de direção e assessoramento superiores – conhecidos como DAS, distribuídos em seis níveis hierárquicos (1 a 6) – ainda é desigual. No total desses cargos, as mulheres representam 43%; contudo, nos postos mais altos (DAS-6), somam apenas 19%. Neste artigo, serão apresentados alguns dados da série *Enap Estudos, Servidores públicos federais – gênero*, relacionados à inserção das mulheres no funcionalismo público federal do Poder Executivo. Tais dados serão discutidos a partir da perspectiva de gênero e das políticas públicas para a promoção da igualdade entre mulheres e homens.

Introdução

Nas últimas décadas, as mulheres tiveram importantes conquistas no acesso e participação no mercado de trabalho e autonomia econômica. Entretanto, mesmo estando presentes em todos os níveis do espaço social, as oportunidades de acesso e seus índices de representação são decrescentes à medida que atingem posições mais altas e raras, como aponta Pierre Bourdieu (2007).

Ainda que representem a maioria da população e do eleitorado, as mulheres permanecem em minoria nos cargos de poder e decisão nas empresas, nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, assim como nas direções e posições de maior visibilidade nos partidos e nos sindicatos. O difícil acesso das mulheres aos cargos de poder e decisão no funcionalismo do Poder Executivo federal é tema sobre o qual versa este artigo. Atualmente, as mulheres somam quase metade das/os servidoras/es no Poder Executivo federal, no entanto, seu acesso aos cargos de direção e assessoramento superiores – conhecidos como DAS, distribuídos em seis níveis hierárquicos (1 a 6) – ainda é desigual em relação ao acesso masculino. No cargo mais alto, o DAS 6, as mulheres representam menos de 20%.

A disparidade entre o número total de servidoras e seu número nos cargos de direção é sintomática das desigualdades entre mulheres e homens em todas as esferas da vida social. Portanto, deve ser compreendida à luz dos estudos feministas e de gênero que apontam para uma relação entre divisão sexual do trabalho e desvalorização do trabalho feminino. Os dados mostram que, mesmo com melhores índices de escolaridade, as mulheres apresentam pior inserção no mercado de trabalho, ou seja, têm menor taxa de atividade, maior taxa de desocupação e percebem rendimentos inferiores se comparadas aos homens.

O artigo apresenta, inicialmente, uma análise desde a perspectiva das teorias feministas e de gênero, que elucidam a realidade revelada nos dados sobre a inserção das mulheres no mundo do trabalho, sua representatividade no Poder Executivo, até a sua ocupação em cargos de direção e assessoramento superiores (DAS).

Objetivo

O artigo tem por objetivo apresentar dados e realizar uma análise sobre o acesso das mulheres aos cargos de poder no Poder Executivo federal.

Metodologia

A partir dos dados apresentados pelo folder da série *Enap Estudos, Servidores Públicos Federais – Gênero*, foi realizada uma análise desde a perspectiva dos estudos feministas e de gênero, com o suporte de dados extraídos do Relatório Socioeconômico da Mulher (RASEAM).

Referencial teórico

A assimetria de gênero é explicada pela teoria feminista por meio do conceito de patriarcado, um sistema de relações de poder no qual as mulheres são colocadas, pelo processo de socialização, numa posição de subordinação que constrói inúmeros obstáculos à sua participação política, seja por meio da ideologia, ou das normas legais (legislação eleitoral e sistema partidário), ou das tradições e costumes, ou da desigual divisão sexual do trabalho e, até mesmo, do uso da força física (CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA, 2011). Tal sistema de dominação é concebido de forma ampla e perpassa todas as esferas da sociedade: econômica, cultural, política, da sexualidade, da reprodução, do trabalho, das relações familiares. Entre outras coisas, o sistema patriarcal assenta-se na dicotomia público-privado a partir da qual se reservaria às mulheres o domínio privado e aos homens o domínio público.

Do ponto de vista da Ciência Política e da teoria feminista, Carole Pateman (1993) faz uma análise das apreensões clássicas sobre o contrato social a fim de elucidar como se engendra a dicotomia público-privado na vida social. Sendo os termos dessa suposta e naturalizada dicotomia interdependentes, a esfera privada não pode ser compreendida fora de sua relação com a esfera pública (da liberdade civil). Dessa relação público-privado decorrerá a diferença de estatuto entre a mulher e o homem. Nesse sentido, o contrato social também não pode ser compreendido sem seu correspondente negligenciado pela “história oficial”: o contrato sexual ou de casamento. Para os contratualistas (com exceção de Hobbes), existiria uma diferença de racionalidades entre o homem e a mulher. Em outras palavras, existiria uma ausência de racionalidade na mulher que seria própria de sua natureza, o que a impediria de ser o sujeito do contrato (FIRMINO, 2011).

Desse modo, as mulheres não poderiam optar pela seguridade do estado civil, pois não seriam aptas a estabelecer contratos. No entanto, elas não poderiam ficar fora do contrato social, pois isso invalidaria a premissa de igualdade e universalismo do indivíduo. A mulher deveria estar nessa posição paradoxal, de modo que o casamento se configurasse no elo necessário entre o estado de natureza e o de sociedade. A diferença natural/sexual seria, para os contratualistas clássicos, a causa da sujeição feminina e o motivo pelo qual seus direitos devem encontrar-se subsumidos nos direitos de seus pais, irmãos ou maridos. Para Pateman (1993), portanto, a diferença sexual seria uma diferença política, diferença entre liberdade e

sujeição. O contrato sexual ou casamento seria a forma pela qual os homens asseguraram seus direitos sobre as mulheres na segurança do Estado.

No Brasil, até 1890, a violência física contra a mulher dentro da família era permitida por lei. Até o início da década de 1960, as mulheres perdiam a capacidade civil quando se casavam, de forma que não poderiam estabelecer contratos ou ter bens sem a permissão de seus maridos e, caso se separassem, perdiam o poder sobre os filhos. Até 1977, também, as mulheres que se casavam tinham que somar o nome do marido ao seu, obrigatoriamente (PEREIRA, 2011).

O sistema patriarcal tem, historicamente, ordenado as esferas sociais de modo a criar uma dependência das mulheres em relação aos homens. Meninas e meninos são educadas/os para desenvolverem aptidões diferenciadas. Espera-se das meninas que desenvolvam aptidões relacionadas ao cuidado e ao ambiente doméstico. Por outro lado, nos meninos incentiva-se o desenvolvimento da força física e das aptidões relacionadas à vivência nos espaços públicos. Tal diferenciação é um legado patriarcal daquilo que as teóricas feministas denominaram divisão sexual do trabalho. As mulheres seriam condicionadas a se responsabilizarem pelo trabalho reprodutivo (doméstico), ao passo que os homens se responsabilizariam pelo trabalho produtivo (remunerado). No passado, essa divisão foi explícita nas classes mais abastadas, enquanto as mulheres pobres sempre desenvolveram algum tipo de trabalho remunerado, ainda que relacionado ao mundo doméstico (lavadeiras, cozinheiras, babás etc.) e acumulando as funções do trabalho reprodutivo.

Os efeitos perversos de tal processo de diferenciação, desde o nascimento, podem ser percebidos na concentração de mulheres nas profissões relacionadas ao cuidado, na baixa presença de mulheres nos espaços de poder de decisão, nas já observadas diferenças salariais entre homens e mulheres, na maior taxa de desocupação das mulheres, na invisibilidade da violência doméstica, na jornada dupla de trabalho feminino, entre outros.

Concomitantemente ao sistema patriarcal, persistem as sequelas do sistema escravocrata por meio do qual estruturou-se a sociedade brasileira. Assim, temos desigualdades que se interseccionam a depender do gênero, da raça e da classe social. No que tange ao mundo do trabalho, as mulheres negras encontram-se em pior situação. Sobre a interseccionalidade das desigualdades de gênero na esfera do trabalho, Márcio Lima e outros (2013) expõem que:

O mercado de trabalho é considerado *locus* privilegiado de análise das desigualdades, uma vez que tanto o acesso ao mercado de trabalho quanto a condição de ingresso neste representam etapas particularmente importantes na trajetória socioeconômica dos indivíduos. Além disto, o mundo do trabalho está fortemente conectado

com a dimensão educacional, representando, portanto, duas faces de um mesmo momento: a posição inicial de ingresso no mercado de trabalho é influenciada pelas características educacionais e gera um forte efeito sobre a trajetória subsequente dos indivíduos. Mas há um fator fundamental nesse processo, que são os efeitos discriminatórios produzidos pelo mercado de trabalho. As desigualdades de acesso a determinados ramos de atividade, assim como o ingresso em ocupações menos formais, estão fortemente mediados por fatores que se relacionam com a discriminação de gênero e raça (LIMA; RIOS; FRANÇA, 2013, p. 55).

Apesar de uma parte das mulheres não estar mais exclusivamente responsável pelo trabalho doméstico, nota-se a delegação desse trabalho para outras mulheres¹. São predominantemente as negras que assumem essas funções, reforçando a desigualdade de gênero e raça. O trabalho doméstico é a terceira atividade com maior contingente entre as mulheres ocupadas e é onde se evidencia, mais explicitamente, a interseccionalidade das desigualdades de gênero, raça e classe social.

O trabalho doméstico é o encontro da esfera pública (como trabalho remunerado) com a esfera privada (o domicílio). Do ponto de vista da sociedade, supre as deficiências dos equipamentos sociais, especialmente nos países em que as redes de proteção social e os equipamentos públicos são precários. É por isso que as mulheres podem lançar-se ao trabalho remunerado fora do domicílio: outras mulheres virão para desempenhar as tarefas de cuidado a seu cargo. Esse repasse de tarefas, no entanto, encontra seu ponto final e seu beco sem saída, em grande parte dos casos, nas próprias trabalhadoras domésticas. É delas que a precariedade dos equipamentos públicos cobra o preço, pois são as que não têm a quem repassar essas tarefas para que possam ganhar seu sustento: quem cuida dos/as filhos/as das trabalhadoras domésticas enquanto elas cuidam dos domicílios de outros? A tarefa doméstica nos lares dessas trabalhadoras é repassada para a família estendida (quando há), as filhas (da mais velha em diante) e os filhos, as redes de ajuda mútua (quando disponíveis), para a própria trabalhadora em sua jornada extenuante após o trabalho. Na maioria dos casos e países, em especial nos países pobres ou em desenvolvimento, o papel

¹ Embora continue sendo uma das principais ocupações entre as mulheres, há uma tendência de redução da proporção de mulheres empregadas no trabalho doméstico: somente entre 2011 e 2012, a proporção de mulheres ocupadas no trabalho doméstico passou de 15,5% para 14,7%. Há um claro recorte de gênero e de cor ou raça nessa ocupação: o trabalho doméstico remunerado é uma das ocupações em que são mais significativas as desigualdades que afetam as mulheres negras. Em 2012, de um total de mais de 6 milhões de pessoas de 16 anos ou mais de idade ocupadas no trabalho doméstico, mais de 92% eram mulheres. Além disso, 63,4% delas eram negras. No que tange à escolaridade, elevada proporção das mulheres empregadas no trabalho doméstico (20,1%) tinha menos de quatro anos de estudo (RASEAM 2014).

da rede pública de apoio é essencial, porém pouco efetivo, dada sua carência de oferta, adequação e qualidade (SANCHES, 2009, p. 885).

A situação das mulheres no mercado de trabalho

Em 1950, a população economicamente ativa (PEA) feminina era de 13,6%; em 1970, alcançou 18,5%; em 1991, 32,9%; em 2000, 44,1%; e em 2010, 48,9% (Censos Demográficos/IBGE). Contudo, essa incorporação não significou a construção da igualdade plena entre homens e mulheres no mundo do trabalho. Embora tenham em média mais anos de estudos; maiores taxas de alfabetização² e de frequência líquida escolar³ no ensino superior; e sejam 61,2%⁴ de concluintes, as mulheres apresentam uma taxa de desocupação quase 80% superior à masculina (Tabela 1). Ou seja, mesmo com maior escolaridade, elas ainda encontram maior dificuldade de inserção no mercado de trabalho em relação aos homens.

Tabela 1: Taxa de desocupação das pessoas de 16 a 59 anos de idade, total e por sexo e cor ou raça, segundo as Grandes Regiões – 2012

Grandes Regiões	Taxa de desocupação das pessoas de 16 a 59 anos de idade, por sexo e cor ou raça					
	Total	Sexo		Cor ou Raça		
		Mulheres	Homens	Branca	Preta ou Parda	Outra
Brasil	6,4	8,4	4,7	5,4	7,3	5,1
Norte	6,5	9,3	4,5	6,3	6,6	6,9
Nordeste	8,1	10,9	6,0	7,3	8,3	7,5
Sudeste	6,3	8,2	4,7	5,5	7,2	3,6
Sul	4,3	5,6	3,2	4,0	5,3	4,7
Centro-Oeste	5,3	7,1	3,8	4,3	5,9	7,5

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2012.

Elaboração: Secretaria de Políticas para as Mulheres – PR, 2014.

² A taxa de alfabetização feminina é de 84,8 enquanto que a masculina é de 83,2. Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios, 2012.

³ A taxa de frequência líquida é a proporção de pessoas de um determinado grupo de idade que frequenta escola no nível de ensino adequado a esse grupo de idade. As mulheres de 18 a 24 anos apresentam uma taxa de frequência líquida escolar de 17,7 contra uma taxa de 12,9 masculina. Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios, 2012.

⁴ Fonte: MEC/Inep/DEED, Censo do Ensino Superior, 2012.

Tabela 2: Média de anos de estudo das pessoas ocupadas com 16 anos ou mais de idade, segundo cor/raça e sexo – 2013

	Total	Negra	Branca
Total	8,7	7,8	9,7
Feminino	9,5	8,6	10,4
Masculino	8,2	7,3	9,2

Fonte: IBGE/PNAD.

Elaboração: Ipea.

Tomando o recorte gênero e raça/cor, percebe-se que as mulheres negras estão em uma situação ainda pior. Enquanto que a média de anos de estudo das mulheres brancas ocupadas é de 10,4, a das negras é de 8,6 (Tabela 2). Em relação à frequência líquida escolar das pessoas de 18 a 24 anos, as mulheres brancas apresentam uma taxa de 24,6% e as mulheres negras uma taxa de 11,6% (Tabela 3). A taxa líquida de frequência escolar das negras é 112% menor do que a das brancas.

Tabela 3: Taxa de frequência líquida das pessoas de 6 a 24 anos de idade, por sexo e grupos de idade, segundo a cor ou raça – Brasil – 2012

Cor ou Raça	Taxa de frequência líquida das pessoas de 6 a 24 anos de idade, por sexo e grupos de idade								
	Total			Mulheres			Homens		
	6 a 14 anos	15 a 17 anos	18 a 24 anos	6 a 14 anos	15 a 17 anos	18 a 24 anos	6 a 14 anos	15 a 17 anos	18 a 24 anos
Total	92,5	54,0	15,1	92,4	59,8	17,4	92,6	48,4	12,9
Branca	92,8	62,9	22,1	92,7	67,1	24,6	92,9	58,5	19,7
Preta e parda	92,3	47,8	9,6	92,1	54,2	11,6	92,5	41,9	7,7

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2012.

Elaboração: Secretaria de Políticas para as Mulheres – PR, 2014.

Ainda que a média de anos de estudo, as taxas de alfabetização⁵ e as taxas de frequência líquida no ensino superior das mulheres negras e das brancas sejam superiores, respectivamente, às taxas dos homens negros e brancos, a desigualdade persiste no mercado de trabalho. É o que revelam os dados sobre ocupação formal. A taxa de ocupação das mulheres negras com 12 anos ou mais de estudos é de 94%, enquanto que para as brancas, na mesma faixa de escolaridade, essa taxa é de 95,3%. Sobre os homens com 12 anos ou mais de estudos, a taxa de ocupação é de 96,1% para os negros e de 96,8 % para os brancos (Tabela 4).

⁵ A taxa de alfabetização das mulheres negras é de 82,4, enquanto que a dos homens negros é de 80,6. A mesma taxa é de 87,2 para as mulheres brancas contra 86,3 para os homens brancos. Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios, 2012.

Percebe-se que, no tocante a essa taxa, os homens dessa faixa de escolaridade, negros e brancos, estão em melhor situação do que as mulheres em geral; e que a maior disparidade encontra-se entre as mulheres negras e os homens brancos.

Tabela 4: Taxa de ocupação das pessoas com 16 anos ou mais de idade, por sexo, segundo cor/raça e grupos de anos de estudo – Brasil – 2012

Cor/Raça	Anos de estudo	Total	Masculino	Feminino
Total	Total	94,0	95,5	92,0
	Menos de 1 ano	96,5	97,2	94,9
	De 1 a 4 anos	96,5	97,1	95,4
	De 5 a 8 anos	93,3	94,9	90,8
	De 9 a 11 anos	91,9	94,2	89,3
	12 anos ou mais	95,6	96,6	94,8
Branca	Total	94,9	96,2	93,4
	Menos de 1 ano	96,7	97,9	94,2
	De 1 a 4 anos	97,4	97,9	96,6
	De 5 a 8 anos	94,7	95,9	92,8
	De 9 a 11 anos	93,3	95,1	91,1
	12 anos ou mais	96,0	96,8	95,3
Negra	Total	93,1	94,9	90,6
	Menos de 1 ano	96,4	96,9	95,2
	De 1 a 4 anos	95,9	96,6	94,6
	De 5 a 8 anos	92,4	94,2	89,3
	De 9 a 11 anos	90,7	93,4	87,6
	12 anos ou mais	94,9	96,1	94,0

Fonte: IBGE/PNAD.

Elaboração: Ipea/Disoc.

* A população negra é composta por pretos e pardos.

** A taxa de ocupação é o quociente entre a população ocupada e a população economicamente ativa.

*** A parcela da população que não informou anos de estudo não foi considerada para construção desta tabela.

Tal disparidade repete-se quando observado o rendimento-hora de trabalho da população com 12 ou mais anos de estudos (Tabela 5). Os homens brancos são os que percebem maiores rendimentos por hora trabalhada (R\$ 32,7), seguidos pelos homens negros (R\$ 22,0), pelas mulheres brancas (R\$ 21,5) e, por último, mulheres negras (R\$15,6).

Tabela 5: Rendimento-hora da população ocupada de 16 anos ou mais de idade no trabalho principal por grupos de anos de estudo, segundo o sexo e a cor ou raça – Brasil – 2012

Sexo e cor ou raça	Grupos de anos de estudo				
	Total	Até 4 anos	5 a 8	9 a 11	12 anos ou mais
Total	11,3	6,1	7,4	9,6	24,2
Branca	14,2	7,2	8,3	10,9	26,7
Preta ou parda	8,5	5,4	6,8	8,3	18,5
Mulheres	10,2	5,4	6,2	7,6	19,6
Branca	12,5	6,8	6,6	8,5	21,5
Preta ou parda	7,7	4,5	5,8	6,8	15,6
Homens	12,2	6,4	8,1	11,1	29,6
Branca	15,6	7,4	9,2	12,8	32,7
Preta ou parda	9,0	5,8	7,3	9,5	22,0

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2012.

Elaboração: Secretaria de Políticas para as Mulheres – PR, 2014.

Assim, observa-se como gênero e raça operam enquanto marcadores de diferença e de desigualdades interseccionáveis. Tanto gênero quanto raça são fatores decisivos no que tange à colocação no mercado de trabalho e rendimento por hora trabalhada, sendo que, para o universo das pessoas com 12 anos ou mais de estudo, gênero mostrou-se o fator de maior peso.

Os papéis desempenhados socialmente por mulheres e homens advêm de uma construção histórica que intervém negativamente na qualidade de vida da mulher. Desde criança, a sociedade ensina que existem funções e posturas distintas entre mulheres e homens, em que aquelas desempenham uma atitude de subordinação e submissão perante esses. O grande problema disso é que se dissemina na sociedade uma visão estereotipada do feminino e do masculino, que gera consequências gravíssimas, opressivas e insustentáveis.

O fato de as mulheres, mesmo com iguais ou superiores índices de escolaridade, apresentarem menores taxas de ocupação e perceberem menores rendimentos demonstra que a desigualdade entre mulheres e homens na inserção no mercado de trabalho pode apenas ser atribuída a fatores discriminatórios e culturais que organizam a vida social.

Com a entrada massiva das mulheres no mercado de trabalho, essa divisão pouco se alterou. Muitas mulheres acumulam o trabalho reprodutivo com o trabalho produtivo, o que implica maior dificuldade de ascensão nas carreiras profissionais. Como pode ser observado na Tabela 6, considerando as horas gastas no trabalho principal e nos afazeres domésticos, as mulheres ocupadas trabalham semanalmente cinco horas a mais que os homens.

Tabela 6: Média de horas semanais trabalhadas no trabalho principal, média de horas gastas em afazeres domésticos e jornada total das pessoas de 16 anos ou mais de idade ocupadas na semana de referência por sexo, segundo a situação no domicílio – Brasil – 2012

Média de horas semanais no trabalho principal, média de horas gastas em afazeres domésticos e jornada total das pessoas de 16 anos ou mais de idade ocupadas na semana de referência, por sexo									
Grandes Regiões	Média de horas no trabalho principal			Média de horas gastas em afazeres domésticos			Jornada total		
	Total	Mulheres	Homens	Total	Mulheres	Homens	Total	Mulheres	Homens
Total	38,3	35,7	41,8	16,3	20,8	10,0	54,5	56,5	51,8
Urbano	39,2	37,1	42,3	15,8	20,0	9,9	55,0	57,1	52,2
Rural	32,5	27,1	39,2	19,1	26,3	10,1	51,6	53,3	49,4

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2012.

Elaboração: Secretaria de Políticas para as Mulheres – PR, 2014.

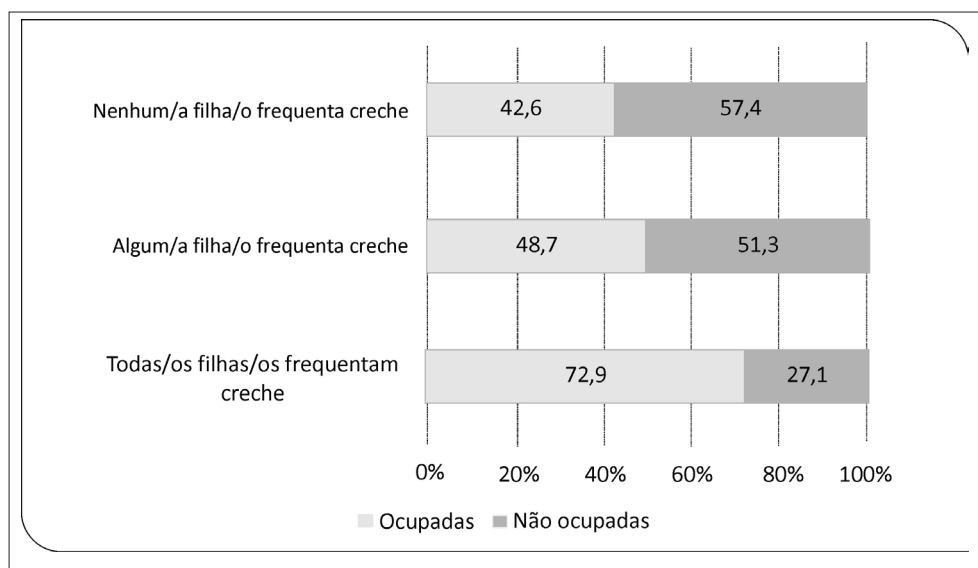
Uma vez que as tarefas domésticas e de cuidados (de crianças, de idosos e de doentes) permanecem sendo atribuição majoritariamente feminina, muitas mulheres não ingressam ou não permanecem no mercado de trabalho, o que explica a menor taxa de atividade feminina⁶ em relação à masculina (64,2% contra 86,2%). Para as mulheres, a divisão sexual do trabalho impede também o exercício satisfatório de outras atividades, como educação, participação em associações e partidos, lazer, esporte e cuidado de si.

A possibilidade de uma rotina profissional conjugada aos afazeres torna menor o tempo livre das mulheres para a participação política. Para Miguel e Biroli (2009), já que as mulheres são socializadas para o mundo do privado em detrimento da autonomia e da busca dos próprios desejos, lançar-se em uma área considerada masculina, como a política, por exemplo, pode trazer problemas de conciliação entre papéis que socialmente espera-se que elas desempenhem.

Sendo as mulheres pobres as que mais sentem o impacto da falta de equipamentos públicos voltados ao cuidado, tem-se uma situação gravíssima, posto que apenas 22,5% das mulheres têm suas/seus filhas/os em creches. O Gráfico 1 mostra que, quanto maior o acesso à creche, maior a inserção da mulher no mercado de trabalho, confirmando a importância e a urgência de política nacional de cuidado.

⁶ Taxa de atividade é a razão entre a população economicamente ativa (pessoas de 10 a 65 anos ocupadas ou desocupadas) e a população de 10 anos ou mais de idade. Em 2012, a taxa de atividade das mulheres de 16 a 59 anos era de 64,2%, bastante inferior à dos homens (86,2%). As desigualdades de raça ou cor também eram relevantes, fazendo com que as menores taxas fossem verificadas entre mulheres negras (62,2%) e as maiores entre homens brancos (86,5%) (RASEAM 2014).

Gráfico 1: Distribuição percentual de mulheres de 16 anos ou mais de idade, com filhas/os de 0 a 3 anos, por condição de ocupação no mercado de trabalho, segundo a frequência das/os filhas/os na creche – Brasil – 2012



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2012.

Elaboração: Secretaria de Políticas para as Mulheres – PR, 2014.

As servidoras do Poder Executivo

Apesar da presença de uma mulher no cargo máximo da República, a participação feminina brasileira nas esferas do poder ainda é baixa.

A reportagem *Qual é a representatividade da mulher no Brasil?* de Duran, Simão e Luciano (2015) apresentou dados que devem ser motivo para reflexão e debate: “desde o início de sua gestão, a presidente já designou 92 dirigentes políticos para ministérios, incluindo secretarias ou agências com o mesmo *status*. Somente 15 são mulheres (16%)”. Entre as/os dirigentes de ministérios, elas ocuparam apenas 12 dos 39 ministérios. O artigo destaca que, entre as mulheres escolhidas para o Executivo e para o Judiciário, apenas duas são negras, e a nomeação se deu para o mesmo órgão: a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Vale destacar que, apesar do baixo número de ministras no mandato da Presidenta Dilma, esse número ainda é o maior registrado na história do Brasil.

Outro levantamento interessante revela o papel que se tem destinado às mulheres no Poder Executivo. Entre as dez pastas com maior impacto político-econômico – quais sejam, Fazenda, Planejamento, Justiça, Relações Exteriores, Casa Civil, Defesa, Saúde e Previdência Social, além do Banco Central e da Advocacia Geral da União cujos mais altos dirigentes têm *status* de ministro –, apenas duas, o Planejamento e a Casa Civil, foram geridas por uma mulher. Mais uma vez revela-se a enorme predominância masculina.

Atualmente, as mulheres são 46% do total de servidoras/es no Poder Executivo federal⁷. Quase metade, 48% delas, têm nível de escolaridade

⁷ Os dados referem-se apenas à força de trabalho do Poder Executivo federal (administração direta, autarquias e fundações), excluindo-se as empresas públicas e sociedades de economia mista.

superior – um percentual maior do que a média total, que é de 45,6%. Nos níveis de escolaridade correspondentes à especialização, mestrado e doutorado, a proporção de mulheres também é maior do que a média de servidores. Delas, respectivamente, 5%, 8% e 11% apresentam especialização, mestrado e doutorado; enquanto que a média total é de 4%, 6,5% e 10,1%. Apesar de terem melhores níveis de escolaridade do que a média, o acesso das mulheres aos cargos de direção e assessoramento superiores – conhecidos como DAS, distribuídos em seis níveis hierárquicos (1 a 6) – ainda é desigual. No total desses cargos, elas representam 43%; contudo, nos postos mais altos (DAS 4 a 6), somam 33%. Nos cargos de DAS 6, elas são somente 19%. Tal situação agrava-se quando consideramos o recorte de raça/cor. As mulheres negras e pardas ocupam respectivamente 1,2% e 5,4% dos cargos de direção (ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2014).

Esses dados demonstram que muitas das barreiras profissionais encontradas pelas mulheres no setor privado repetem-se no Executivo federal. Isso porque, no Poder Executivo federal, as mulheres também se defrontam com dificuldades para ascender profissionalmente. Para Abreu e Meirelles (2012), o setor público é mais resistente à ascensão profissional das mulheres do que as grandes empresas. Embora nessas o acesso seja menos igualitário, as barreiras aos cargos de chefia são menores.

Conforme se eleva a hierarquia dos cargos, o número de mulheres diminui. Além de se diferenciarem entre si no nível de responsabilidade e autonomia, os cargos DAS diferenciam-se no valor salarial. Enquanto a média salarial das/os ocupantes de cargos DAS 1 é de R\$ 7.932,00, a média das/os ocupantes de cargos DAS 6 é de 12.122,85 (Tabela 7).

Em termos da relação hierarquia-salários, 17% dos homens têm remuneração acima de R\$ 12.501 mensais, enquanto 12% das mulheres têm remuneração nessa mesma faixa (Gráfico 2). Ao analisarmos a situação segundo o vínculo, notamos uma conjuntura pior para as servidoras pertencentes às carreiras do funcionalismo público. Entre as/os servidores com vínculo ocupantes de função DAS, 38,8% são mulheres, enquanto que, das/os ocupantes sem vínculo, 54,4% são mulheres (Gráfico 3). Assim, nota-se a ocorrência, também no setor público, do fenômeno denominado pela literatura como teto de vidro.

Esse fenômeno caracteriza-se pela menor velocidade com que as mulheres ascendem na carreira, o que resulta em sua sub-representação nos cargos de comando das organizações e, conseqüentemente, nas altas esferas do poder, do prestígio e das remunerações (VAZ, 2013, p. 765).

Essa dificuldade foi captada em pesquisa de percepção publicada pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap) na qual,

por meio de questionários, ao se perguntar se há discriminação com relação à mulher no serviço público federal, 68% dos respondentes indicaram que sim, sendo que entre as mulheres, a percepção da discriminação é maior, 85%, do que entre os homens, 57% (Escola Nacional de Administração Pública, 2006, p. 16).

Tabela 7: Servidoras/es ocupantes de DAS, idade média, remuneração média, nível de escolaridade e sexo – fevereiro de 2014

Nível da função	Número de servidores [1]	Idade média	Remuneração média (R\$) [2]	Nível superior (%)	Sexo feminino (%)
Total	22.737	45	8.880,91	79,0	43,0
DAS-6	217	52	12.122,85	96,0	19,0
DAS-5	1.090	48	10.978,13	97,0	28,0
DAS-4	3.582	46	10.110,93	92,0	36,0
DAS-3	4.365	44	9.041,14	85,0	46,0
DAS-2	6.224	44	8.687,02	77,0	46,0
DAS-1	7.259	45	7.932,00	66,0	45,0

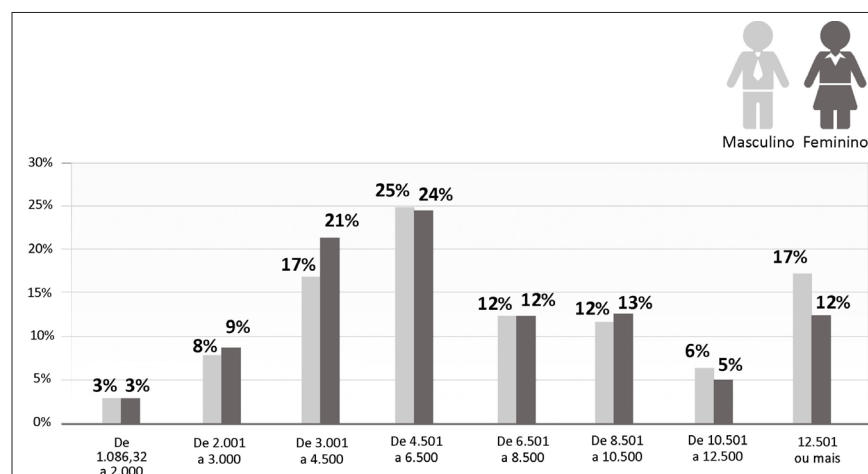
Fonte: Relatório Anual Socioeconômico da Mulher 2014

[1] Dados extraídos do Siape, em 03/02/2014.

[2] Idem.

Elaboração: Secretaria de Políticas para as Mulheres – PR, 2014.

Gráfico 2: Distribuição das/os servidoras/es do Poder Executivo segundo o sexo, por faixa de remuneração (R\$ correntes) – 2014⁸



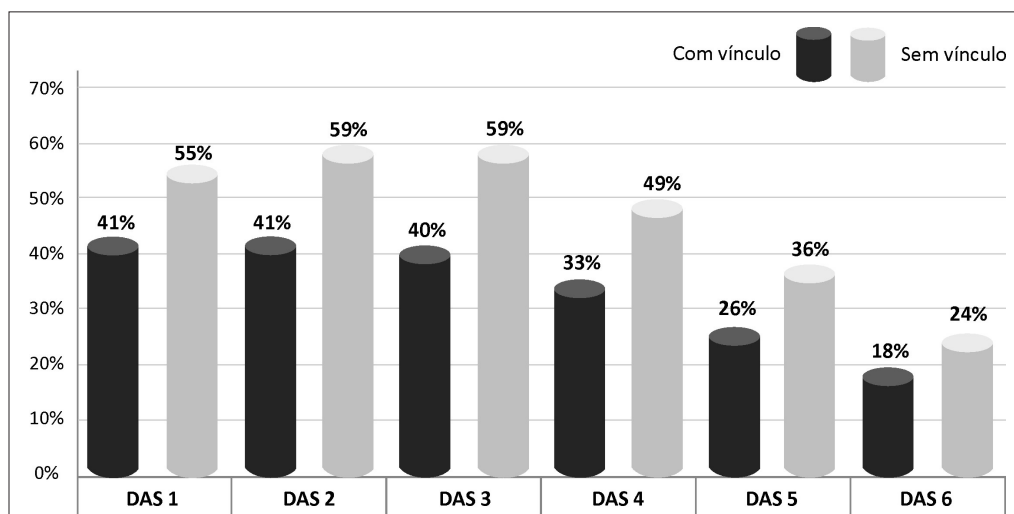
Fonte: Enap Estudos, Servidores Públicos Federais – Gênero, 2014

Nota: Não inclui o Ministério Público da União (MPU), o Banco Central (Bacen), a Agência Brasileira de Inteligência (Abin) e as empresas públicas e sociedades de economia mista que recebem recursos do Tesouro Nacional para pagamento de seus funcionários.

Conforme a Lei nº 8.112/90, a remuneração é o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei.

⁸ Todos os dados do folder “Servidores Públicos Federais – Gênero, 2014” têm como fontes o Boletim Estatístico de Pessoal nº 214, editado pela Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Segep/MP) e o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape).

Gráfico 3: Percentual de cargos DAS ocupados por servidoras, segundo a situação de vínculo com o Poder Executivo – 2014

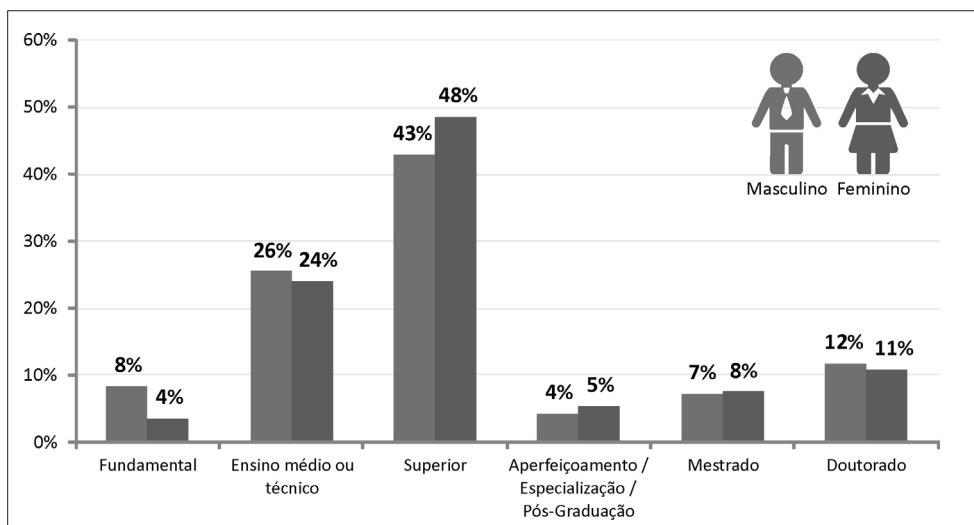


Fonte: Enap Estudos, Servidores Públicos Federais – Gênero, 2014.

Nota: Conforme o Decreto nº 5.497, de 21 de julho de 2005, os servidores de carreiras (categoria “Com vínculo” na figura) são os servidores, ativos ou inativos, oriundos de órgão ou entidade de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, suas empresas públicas e sociedades de economia mista, ocupantes de cargo ou emprego permanente no qual ingressaram por concurso público ou, nos casos de ingresso anterior a 05 de outubro de 1988, mediante forma de provimento permitida pelo ordenamento da época de ingresso. A categoria “Sem vínculo” corresponde àqueles que não são servidores de carreira e foram nomeados discricionariamente para cargos de direção e assessoramento superior (DAS).

Interessante notar que, em relação à escolaridade, as servidoras apresentam maior escolaridade de nível superior e mestrado do que os servidores. No nível doutorado, as mulheres estão apenas um ponto percentual abaixo dos homens (Gráfico 4). Não sendo a qualificação uma defasagem das mulheres em relação aos homens, atribui-se a menor ascensão profissional das mulheres a questões discriminatórias, à divisão sexual do trabalho que sobrecarrega as mulheres e às expectativas de gênero impostas pelo processo de socialização. Essas expectativas de gênero alijam as mulheres das características e experiências consideradas masculinas e, portanto, mais valorizadas no mundo público e do trabalho. Diante dessas expectativas, as mulheres muitas vezes não ascendem às posições de maior poder “porque desejam evitar os obstáculos e conflitos que antevêm para conciliar suas vidas profissionais e familiares, e que normalmente são potencializados nas posições de comando e nas carreiras de maior prestígio (VAZ, 2013, pág. 768)”.

Gráfico 4: Distribuição dos servidores do Poder Executivo segundo o sexo, por nível de escolaridade – 2014



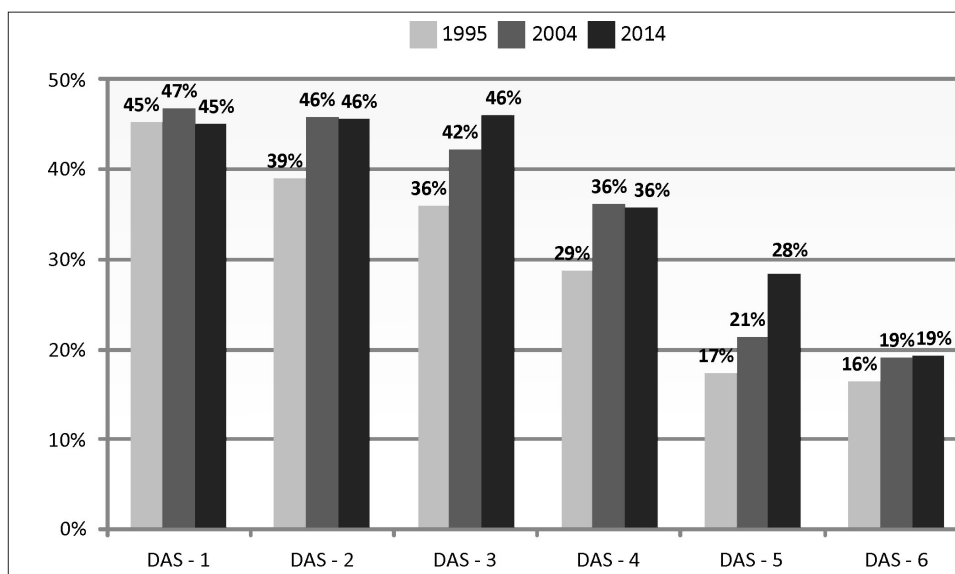
Fonte: Enap Estudos, Servidores Públicos Federais – Gênero, 2014

Nota: A escolaridade somente é informada quando o servidor ingressa no serviço público, não necessariamente se refere à situação atual do servidor.

Nas carreiras de maior prestígio, as do ciclo de gestão, as mulheres permanecem em menor proporção comparando-se com a média das demais carreiras da administração direta do Poder Executivo, que é de 43%. Na carreira diplomática, por exemplo, as mulheres são 38,4% e, na carreira de Técnica/o de Planejamento e Pesquisa, elas são apenas 23,2%.

Numa análise comparativa dos anos de 1995 e 2014, observamos alguns avanços. Houve um aumento no número de mulheres nos cargos DAS 2 ao 6, sendo o aumento mais expressivo o do cargo DAS 5 com aumento de 64% (Gráfico 5).

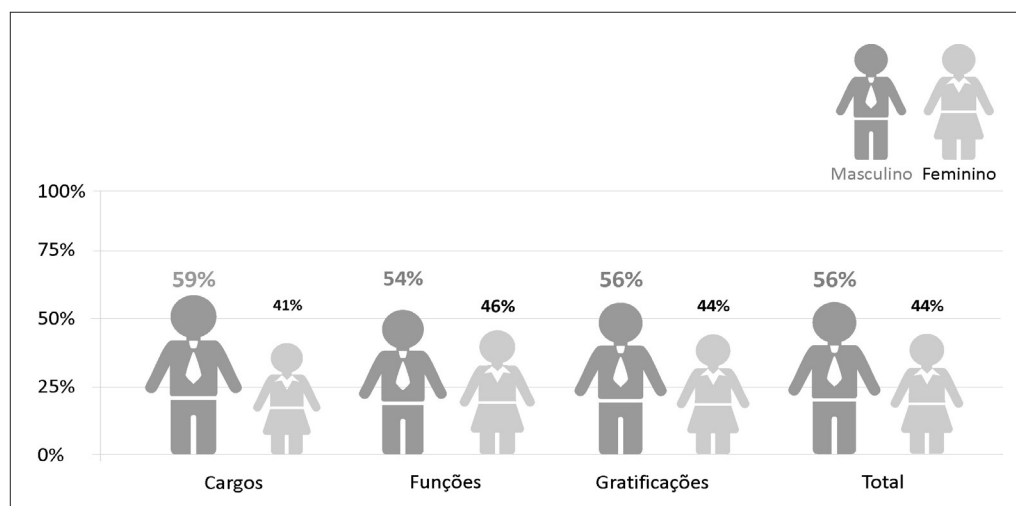
Gráfico 5: Evolução do percentual de cargos de direção e assessoramento superior (DAS) ocupados por servidoras – 1995, 2004 e 2014



Fonte: Enap Estudos, Servidores Públicos Federais – Gênero, 2014.

Apesar da evolução da participação feminina na ocupação de cargos de DAS 1 à 6, entre cargos, funções e gratificações, é neles em que há uma menor concentração feminina. As mulheres tem maior participação nas funções e gratificações (Gráfico 6), que equivalem à menor responsabilidade e remuneração.

Gráfico 6: Distribuição de cargos, funções e gratificações do Poder Executivo segundo o sexo – 2014



Fonte: Enap Estudos, Servidores Públicos Federais – Gênero, 2014

* A categoria “Cargos” inclui, entre outros, os e direção de assessoramento superior (DAS) e os de natureza especial (NES).

A categoria “Gratificações” não inclui gratificações de cargos militares. As funções e gratificações são destinadas exclusivamente a servidores efetivos, isto é, ocupantes de cargo ou emprego permanente no qual ingressaram mediante concurso público ou, nos casos de ingresso anterior a 05 de outubro de 1988, mediante forma de provimento permitida pelo ordenamento da época de ingresso.

Segundo Daniela Vaz, o fato de não haver obrigatoriedade de um processo seletivo com critérios públicos e objetivos para o preenchimento dos cargos e funções implica não haver garantia de imparcialidade quanto ao gênero das/os candidatas/os.

Na administração pública federal, justamente para os altos postos de comando – os cargos em comissão – inexistente a obrigatoriedade de realização de concurso público para contratação de servidores. O acesso a esses cargos ocorre por nomeação, inclusive de indivíduos que não sejam servidores de carreira do Estado. Assim, não há garantias de que a seleção siga critérios técnicos e universais (VAZ, 2013, p. 788).

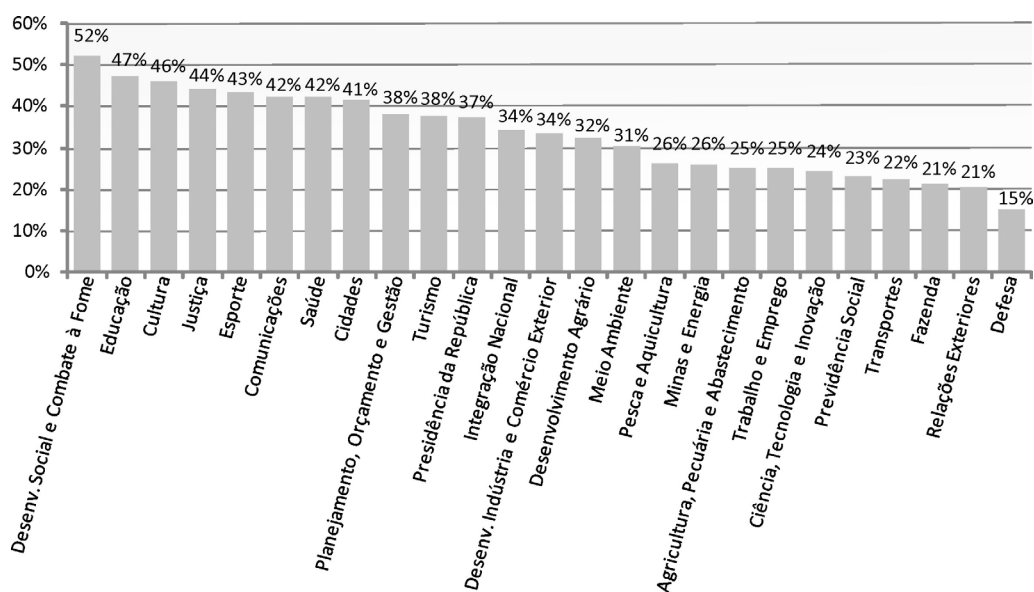
A autora também problematiza a relação entre a baixa presença feminina na direção dos órgãos do Governo Federal e a implementação de políticas com viés de gênero – uma preocupação compartilhada pela Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR), que trabalha pela transversalização da questão de gênero. O conceito de transversalidade de gênero é uma tradução de *gender mainstreaming*,

adotado pelas Nações Unidas na Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial das Mulheres, realizada em Beijing, China, em 1995. Tal conceito busca evidenciar que a desigualdade entre mulheres e homens apenas pode ser superada se considerada e trabalhada em todos os níveis da vida social: econômico, político e cultural; passando pelas esferas jurídicas e administrativas, incidindo em mudanças relativas à remuneração, acesso à segurança social, à educação e saúde, partilha de responsabilidades profissionais e familiares na esfera doméstica e a busca de paridade nos processos de decisão (BANDEIRA, 2014).

Uma vez compreendida a situação de desigualdade entre mulheres e homens, bem como as desigualdades étnica, racial, de identidade de gênero, de orientação sexual e de classe entre as mulheres, como estruturantes da sociedade brasileira, é possível pensar desde o interior de cada órgão como suas ações podem contribuir para o enfrentamento dessas desigualdades (BRASIL, 2014, p. 9).

Como pode ser observado no Gráfico 7, o único ministério que apresenta maioria feminina (52%) nos cargos DAS 4 a 6 é o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O ministério com menor número de mulheres nesses cargos é o da Defesa (com 15%), seguido dos Ministérios das Relações Exteriores e da Fazenda (com 21%).

Gráfico 7: Percentual de cargos de DAS níveis 4 a 6 ocupados por servidoras, por ministério – 2014



Fonte: Enap Estudos, Servidores Públicos Federais.

Nota: Inclui administração direta, autarquias e fundações.

Logo, evidencia-se uma relação entre as áreas de conhecimento em que as mulheres estão concentradas – aquelas ligadas aos cuidados e às humanidades – e os ministérios onde elas estão em maior quantidade nos cargos de direção. Assim, as mulheres ocupam esses cargos na proporção de

40% a 50% nos ministérios de áreas como assistência social, educação, cultura, saúde e comunicações. Aparentemente, fugindo a essa lógica, estão também alocadas nessa proporção nos Ministérios do Esporte, Justiça e Cidades.

Conclusão

Pensar a igualdade de oportunidades para as mulheres ocuparem seu espaço no mercado de trabalho, nos órgãos do governo e na sociedade significa pensar sobre políticas capazes de garantir a mudança institucional: por exemplo, estabelecer cotas para as mulheres em comitês ou conselhos executivos, investir e implementar estruturas adequadas para o cuidado das/os filhas/os (creches), e avaliar a equiparação das licenças de paternidade e maternidade, entre outras.

Como afirmam Duran, Simão e Luciano (2015), a representatividade feminina é importante por potencializar pautas de interesse das mulheres em diferentes áreas. Por isso, é urgente discuti-la.

A discussão sobre a participação efetiva das mulheres nas diversas esferas de poder não deve ocorrer apenas do ponto de vista de um direito enquanto cidadãos. Ao contrário, a ampliação da inserção das mulheres é um dever do Estado, um ato que contribui para o fortalecimento da democracia brasileira. A diminuta representação e a restrita atuação feminina nesses espaços enfraquece o sistema democrático.

Referências

- ABREU, Maria Aparecida Azevedo; MEIRELLES, Raquel de Lima. *Mulheres e homens em ocupação de DAS na administração pública federal*. Brasília: Ipea, 2012. 97p.
- BANDEIRA, Lourdes. Por que criar Mecanismos de gênero nos órgãos federais? In: BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (Org.). *Capacitação para os Mecanismos de gênero no Governo Federal*. Brasília: SPM/PR, 2014. p. 13-37.
- BOURDIEU, Pierre. *A dominação masculina*. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.
- BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Relatório Anual Socioeconômico da Mulher 2013 (RASEAM 2013)*. Brasília: SPM/PR, 2013. 168 p.
- BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Relatório Anual Socioeconômico da Mulher 2014 (RASEAM 2014)*. Brasília: SPM/PR, 2013. 60p.
- BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Relatório Anual Socioeconômico da Mulher 2014 (RASEAM 2014)*. Brasília: SPM/PR, 2015. 60 p.
- CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA (CFEMEA). *Agenda feminista para a democratização do poder na reforma política*. Brasília: Cfemea, 2011.
- DURAN, Camila Villard; SIMÃO, Barbara; LUCIANO, Maria. *Qual é a representatividade da mulher no Brasil?* 2015. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/qual-e-a-representatividade-da-mulher-no-brasil-8635.html>>. Acesso em: 20 abr. 2015.
- Escola Nacional de Administração Pública (enap). **Gênero, raça e competências de direção no serviço público federal**. Cadernos Enap, Brasília, n. 36, 2006.
- ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). *Enap Estudos, Servidores Públicos Federais – Gênero*. Brasília: Enap, 2014.
- FIRMINO, Camila Rocha. *Capoeiras: gênero e hierarquias em jogo*. 2008. 109 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Antropologia Social, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2011.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Retrato das desigualdades de gênero e raça*. Brasília: Ipea, 2011.
- LIMA, Márcia; RIOS, Flávio; FRANÇA, Danilo. Articulando gênero e raça: a participação das mulheres negras no mercado de trabalho (1995-2009). In: MARCONDES, MARIANA MAZZINI *et al.* *Dossiê mulheres negras: retrato das condições de vida das mulheres negras no Brasil*. Brasília: Ipea, 2013. p. 160.
- MACHADO, Lia Zanotta. Feminismo brasileiro: revolução de ideias e políticas públicas. In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de; APOSTOLOVA, Bistra Stefanova; BRASÍLIA,

Lívia Gimenes Dias da Fonseca. *O direito achado na rua, vol. 5: Introdução crítica ao direito das mulheres*. Brasília: UnB, 2012.

MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. Mídia e representação política feminina: hipóteses de pesquisa. *Opinião Pública*, Campinas, v. 15, n. 1, p. 55-81, 2009.

PATEMAN, Carole. *O contrato sexual*. São Paulo: Paz e Terra, 1993. 343 p.

PEREIRA, Diana Melo. Família não é lugar de violência: mulheres construindo um novo direito de família fundado no afeto. In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de; APOSTOLOVA, Bistra Stefanova; BRASÍLIA, Lívia Gimenes Dias da Fonseca. *O direito achado na rua, vol. 5: Introdução crítica ao direito das mulheres*. Brasília: UnB, 2012. p. 350.

SANCHES, Solange. Trabalho doméstico: desafios para o trabalho decente. *Revista de Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 3, n. 17, p.879-888, set./dez. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ref/v17n3/v17n3a16.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2015.

VAZ, Daniela Verzola. O teto de vidro nas organizações públicas: evidências para o Brasil. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 49, n. 3, p.765-790, dez. 2013.

A inserção dos negros no
serviço público federal e
as perspectivas de
transformação a partir
da Lei de Cotas

*Bárbara Estanislau; Eduardo Gomor e
Jéssica Naime*

Bárbara Estanislau – Analista Técnica de Políticas Sociais do Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos. Contato: barbara.estanislau@seppir.gov.br

Eduardo Gomor – Analista de Planejamento e Orçamento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Contato: eduardo.gomor@planejamento.gov.br

Jéssica Naime – Analista Técnica de Políticas Sociais do Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos. Contato: jessica.silva@seppir.gov.br

Resumo

O presente artigo versa sobre a inserção dos negros no serviço público federal, oferecendo um panorama sobre a situação de desigualdade, tanto em termos de presença, tendo em vista a sua população no País, quanto em relação à distribuição dentro dos diversos ministérios e cargos. A compreensão dessa realidade só é possível após uma definição histórica dos antecedentes estruturantes do mercado de trabalho no Brasil e dos esforços de redução da desigualdade e combate ao racismo. Para isso, o artigo faz um panorama histórico sobre a questão racial no Brasil e se utiliza de dados extraídos do folder “Servidores Públicos Federais – Raça/Cor, 2014”, publicado pela Escola Nacional de Administração Pública e de outras fontes. Por fim, chega-se à conclusão de que a Lei nº 12.990/2014 – Lei de Cotas no Serviço Público – é um mecanismo capaz de auxiliar na reversão da disparidade existente entre as características da população brasileira e dos servidores da administração pública federal. Essa lei vem como uma reparação histórica e correção da disparidade racial, além de ampliar as possibilidades de resolução de problemas na sociedade e no âmbito das políticas públicas, ao tornar o perfil dos servidores públicos mais diversificado, contemplando diferentes realidades sociais.

Introdução

A colonização da América Latina pelos espanhóis e portugueses foi caracterizada por uma exploração material e imaterial que pautou questões estruturais da sociedade, sendo uma delas a conformação da subjetividade e da subalternidade das diversas cores e raças¹ que por aqui habitam até hoje. É já nos anos 2000 que o Estado brasileiro, a despeito das reivindicações dos movimentos sociais que se formaram desde o século anterior, passou a reconhecer as desigualdades raciais como estruturantes da sociedade brasileira, estrutura essa que deve ser mudada.

O Estatuto da Igualdade Racial, aprovado no Congresso, preconiza em seu Art. 4º, Parágrafo único:

Os programas de ação afirmativa constituir-se-ão em políticas públicas destinadas a reparar as distorções e desigualdades sociais e demais práticas discriminatórias adotadas, nas esferas pública e privada, durante o processo de formação social do País.

Este artigo pretende analisar a inserção da população negra no serviço público federal, cujo principal instrumento atual de incentivo foi a Lei de Cotas no Serviço Público – Lei nº 12.990/14. Para tal, será feito um recorrido histórico que correlaciona o processo colonizador do território brasileiro com a formação do mercado de trabalho e as estruturas sociais da população, enfatizando a história da população negra, chegando ao caso atual do funcionalismo público federal e da sanção da Lei de Cotas no Serviço Público.

Antecedentes estruturantes do mercado de trabalho no Brasil

O racismo e seus reflexos na distribuição dos recursos são elementos estruturantes da desigualdade social no Brasil. O peso de seus efeitos é reafirmado por meio da evidenciação estatística de sua magnitude. A persistência da diferenciação racial no acesso a serviços públicos, na aquisição de capacidades e na posição social desvela as consequências da atuação sistemática de mecanismos de produção e reprodução das desigualdades em vários campos da vida social (SILVA; GOES, 2013, p. 13).

¹ Raça, como tem sido mais costumeiro, será aqui tratada como construção social, e tem potencial heurístico para a compreensão de como se hierarquizam diferentes fenótipos em determinados contextos.

A inserção do Brasil no comércio global se deu de forma subordinada, determinada pelas condições dos países dominantes, notadamente a Inglaterra, potência econômica que se consolida a partir da Revolução Industrial em finais do século 18. Aqui formou-se uma típica colônia de exploração, com utilização em larga escala de contingentes de escravos como mão de obra gratuita, primeiramente da população originária e, posteriormente, na agricultura de *commodities*, com a predominância da utilização de mão de obra africana. O intuito da exploração era propiciar a acumulação de capital nas metrópoles, comercializando produtos primários gerados pela mão de obra escrava explorada.

Do lado da exploração econômica, os grandes latifúndios, que resistem até a atualidade, eram produto de benefícios concedidos pela Coroa aos arrendatários e deveriam ser utilizados para a produção de mercadorias para a metrópole. Iniciava-se, assim, um contraditório, mas necessário ao capitalismo, processo de brutalização da expansão. “A barbarização ecológica e populacional acompanhou as marchas colonizadoras entre nós, tanto na zona canavieira quanto no sertão bandeirante; daí as queimadas, a morte ou a preação dos nativos” (Bosi, 1992, p. 22). Principalmente com relação aos escravos africanos e a alta elasticidade de sua oferta no início da colonização, as condições de trabalho eram desumanas:

Para extrair os seus bens com mais eficácia e segurança, o conquistador enrijeceu os mecanismos de exploração e de controle. A regressão das táticas parece ter sido estrutural na estratégia de colonização, e a mistura de colono com agente mercantil não é de molde a humanizar as relações de trabalho (Bosi, 1992, p. 21).

A superexploração do território pelos colonos, com a utilização de mão de obra escrava, gerava uma autêntica sociedade colonial, com a existência de estamentos rigidamente identificados. A estrutura social era capitaneada pelos proprietários de terras e suas famílias, além de alguns poucos funcionários ligados aos serviços de exportação e uma vasta quantidade de escravos sem direito nenhum além de servir como mão de obra ao empreendimento colonial. Para Bosi (1992), a cultura letrada era rigorosamente estamental, sem possibilidades de mobilidade vertical, salvo raros casos de apadrinhamento. Essa estrutura limitava a participação no poder aos indivíduos de ascendência europeia, principalmente na câmara dos *homens bons do povo*, isto é, proprietários.

Uma questão fundamental para a compreensão da formação social brasileira é a conformação da identidade de seu povo, originada do entroncamento dos interesses, nem sempre convergentes, das metrópoles europeias, da Igreja, dos povos originários, dos escravos africanos e dos colonos aqui instalados. Darcy Ribeiro (2006) mostra como a assunção da identidade brasileira foi um processo diversificado, longo e dramático:

Nenhum índio criado na aldeia, creio eu, jamais virou um brasileiro, tão irreduzível é a identificação étnica. Já o filho da índia, gerado por um estranho, branco ou preto, se perguntaria quem era, se já não era índio, nem tampouco branco ou preto. (...)

O negro escravo, enculturado numa comunidade africana, permanece ele mesmo, na sua identidade original até a morte. Posto no Brasil, esteve sempre em busca de algum irmão da comunidade longínqua com quem confraternizar. Não um companheiro, escravo ou escrava, como ele próprio, mas alguém vindo da gente africana, diferente de todos os que via aqui, ainda que eles fossem negros escravos (Ribeiro, 2006, p. 117).

Socialmente, a “mestiçagem” se estabeleceu, principalmente por meio do estupro das escravas, agudizando ainda mais as desigualdades sociais entre as elites europeias e a população escrava e suas descendências. Nessa questão, Bosi (1992) relativiza tanto a visão de Gilberto Freyre sobre um senhor de engenho despido de preconceitos, quanto a atribuição da miscigenação por Sérgio Buarque à carência de orgulho racial do colono português, a fim de evitar a idealização do vencedor.

A libido do conquistador teria sido antes falocrática do que democrática na medida em que se exercia quase sempre em uma só dimensão, a do contacto físico: as escravas emprenhadas pelos fazendeiros não foram guindadas, *ipso facto*, à categoria de esposas e senhoras de engenho, nem tampouco os filhos dessas uniões fugazes se ombream com os herdeiros ditos legítimos do patrimônio de seus genitores. As exceções, raras e tardias, servem apenas de matéria de anedotário e confirmam a regra geral. As atividades genésicas intensas não têm conexão necessária com a generosidade social (Bosi, 1992, p. 28).

Com a intensa “miscigenação”, gradativamente a estrutura social se cristaliza e insiste-se em identificar pessoas não europeias à inferioridade e subalternidade. A partir dessa hierarquização, as diferenças sociais no Brasil – muitas vezes cantadas de forma falaciosa como sincretismo, diversidade e democracia racial – são paulatinamente transformadas em desigualdades e acabam por naturalizar comportamentos preconceituosos e negar a condição humana à grande parte de nossa população ainda hoje.

Em termos gerais, o período de mais de três séculos entre a chegada dos portugueses e a independência em 1822 vincula-se, economicamente, aos interesses dos mercadores de escravos, de açúcar e de ouro; politicamente, ao absolutismo reinol e ao mandonismo rural, que engendrou um estilo de convivência patriarcal e estamental entre os poderosos e escravos ou subalternos dependentes (Bosi, 1992, p. 25).

A transição para o regime de livre concorrência se dá à revelia da população escrava, que passará a ser cada vez mais marginalizada. Theodoro

(2008, p. 18) identifica que, durante a primeira metade do século 19, a força de trabalho nos centros urbanos era composta predominantemente por escravos, além de menor parcela de negros e mulatos livres e/ou libertos, e um menor grupo de imigrantes, que começavam a afluir para o País.

O autor identifica duas vertentes republicanas que disputavam a hegemonia no período pré-abolição: uma mais progressista, radicada principalmente no Rio de Janeiro, defendendo a progressiva eliminação da escravidão; e outra, representada pelos estados mais influentes política e economicamente, principalmente os cafeicultores do Oeste Paulista, inseguros quanto à dependência do trabalho de ex-escravos e desconfiados dos trabalhadores livre e libertos, que passam a pressionar o governo pela imigração subvencionada de imigrantes europeus. Isso comprova que a “substituição da mão de obra escrava pela dos imigrantes começou, assim, mais de 30 anos antes da abolição” (THEODORO, 2008, p. 24), desenvolvendo-se, então, um novo perfil para a ocupação da força de trabalho:

Enquanto a mão de obra imigrante chega e ocupa-se cada vez mais da produção de café, uma parte crescente da população de escravos, então liberados, vai se juntar ao contingente de homens livres e libertos, a maioria dos quais se dedicava seja à economia de subsistência, seja a alguns ramos ligados aos pequenos serviços urbanos. Não houve a valorização dos antigos escravos ou mesmo dos livres e libertos com alguma qualificação. O nascimento do mercado de trabalho ou, dito de outra forma, a ascensão do trabalho livre como base da economia foi acompanhada pela entrada crescente de uma população trabalhadora no setor de subsistência e em atividades mal remuneradas (THEODORO, 2008, p. 24).

O sistema de produção com base na mão de obra escrava não era imóvel: “o deslocamento setorial e regional da mão de obra era facilitado pela própria compulsoriedade do trabalho, propiciando o surgimento de atividades econômicas assim que surgissem alternativas mais lucrativas” (KOWARICK, 1994, p. 39). Reforça-se, com isso, o padrão de distribuição regional entre brancos e não brancos, esses últimos nas regiões mais atrasadas do País, com escassas oportunidades de formação educacional e profissional, deixados à sua própria sorte com o fim dos ciclos de atividades econômicas voltadas para o mercado externo, como no caso da economia açucareira e seus engenhos de cana-de-açúcar na Região Nordeste do País.

Assim, a população negra liberta encontra enormes dificuldades para sua inserção nas atividades econômicas baseadas na mão de obra assalariada, sendo empurradas para as margens da sociedade. “O importante nesse processo de rejeição causado pela ordem escravocrata é que qualquer trabalho manual passa a ser considerado como coisa de escravo e, portanto, aviltante e repugnante” (KOWARICK, 1994, p. 43). Nesse contexto está uma

das chaves para o entendimento da discriminação e da determinação social da população negra para trabalhos domésticos e atividades manuais em geral; em suma, a casa grande e a senzala, apesar de temporalmente distantes, ainda não estão totalmente afastadas de nossa vida social.

Redução das desigualdades e combate ao racismo

O breve retrospecto histórico apresentado é útil para compreender as origens históricas da desigualdade social entre a população negra e o restante da população brasileira. Da mesma forma, deve servir também de justificativa para a adoção de ações afirmativas e de combate ao racismo, objetivando assim a reparação pelas atrocidades cometidas direta ou indiretamente pelo próprio Estado brasileiro. É bom lembrar que, até fins do século passado, imperava a concepção de democracia racial no Brasil, obstaculizando a identificação e punição de discriminações de diversas naturezas baseadas na cor da pele, independente do nível socioeconômico.

O combate ao racismo e às desigualdades raciais pode ser empreendido a partir de três dimensões complementares: as ações repressivas, as ações valorizativas e as ações afirmativas. Para as pesquisadoras Luciana de Barros Jaccoud e Nathalie Beghin (2002), as ações valorizativas seriam **aquelas que têm por meta combater estereótipos negativos, historicamente construídos e consolidados na forma de preconceitos e racismo**; o principal objetivo dessas ações é o reconhecimento e a valorização das comunidades afro-brasileiras, com destaque para o papel assumido pela população negra historicamente no processo de formação do Brasil. As ações valorizativas serão empreendidas permanentemente e com dimensão não focalizada, **atingindo não somente população racialmente discriminada – contribuindo para que ela possa reconhecer-se na história e na nação –, mas toda a população, permitindo-lhe identificar-se em sua diversidade étnica e cultural** (JACCOUD; BEGHIN, 2002, p. 56). Nesse sentido, buscam combater o preconceito de forma mediada, a partir das diversas iniciativas voltadas para a difusão da cultura negra e de sua importância e potencialidade para o País.

Tanto no caso das ações afirmativas quanto das repressivas, trata-se de uma orientação direta sobre comportamentos e condutas tomados pelos indivíduos. No caso das políticas repressivas, o objetivo é incidir diretamente sobre o ato discriminatório, tratando-o como crime passível das sanções vigentes na legislação penal. Já no caso das ações afirmativas, objetiva-se o combate às formas indiretas, mais sutis e veladas de discriminação, que acabam por resultar na exclusão dos indivíduos com base no critério racial de determinados espaços da vida social. Assim, a ação afirmativa não combate o ato discriminatório em si,

mas sim o combate ao resultado da discriminação, ou seja, o combate ao processo de alijamento de grupos raciais dos espaços valorizados da vida social. As políticas de ações afirmativas são medidas que buscam garantir a oportunidade de acesso dos grupos discriminados, ampliando sua participação em diferentes setores da vida econômica, política, institucional, cultural e social. Elas se caracterizam por serem medidas temporárias e por serem focalizadas nos afro-brasileiros, ou seja, por dispensarem um tratamento diferenciado e favorável com vistas a reverter um quadro histórico de discriminação e exclusão (JACCOUD; BEGHIN, 2002, p. 56).

A partir da tipologia identificada acima, percebe-se que a questão das cotas raciais é apenas um dos mecanismos utilizados como parte das ações afirmativas, e essas são também um mecanismo possível ao lado das repressivas e das valorizativas. As cotas para as universidades públicas, por exemplo, não podem estar dissociadas de outras medidas para a manutenção dos discentes na universidade, como acesso à moradia no campus e a verbas para a compra de materiais didáticos. Essa consideração é fundamental, uma vez que as críticas de analistas da mídia, por exemplo, são pontuadas justamente sobre um dos critérios de aplicação das cotas raciais, como no caso da autodeclaração, inabilitando todo o debate sobre a totalidade das ações afirmativas e do combate ao racismo por elas preconizado.

O mercado de trabalho atual

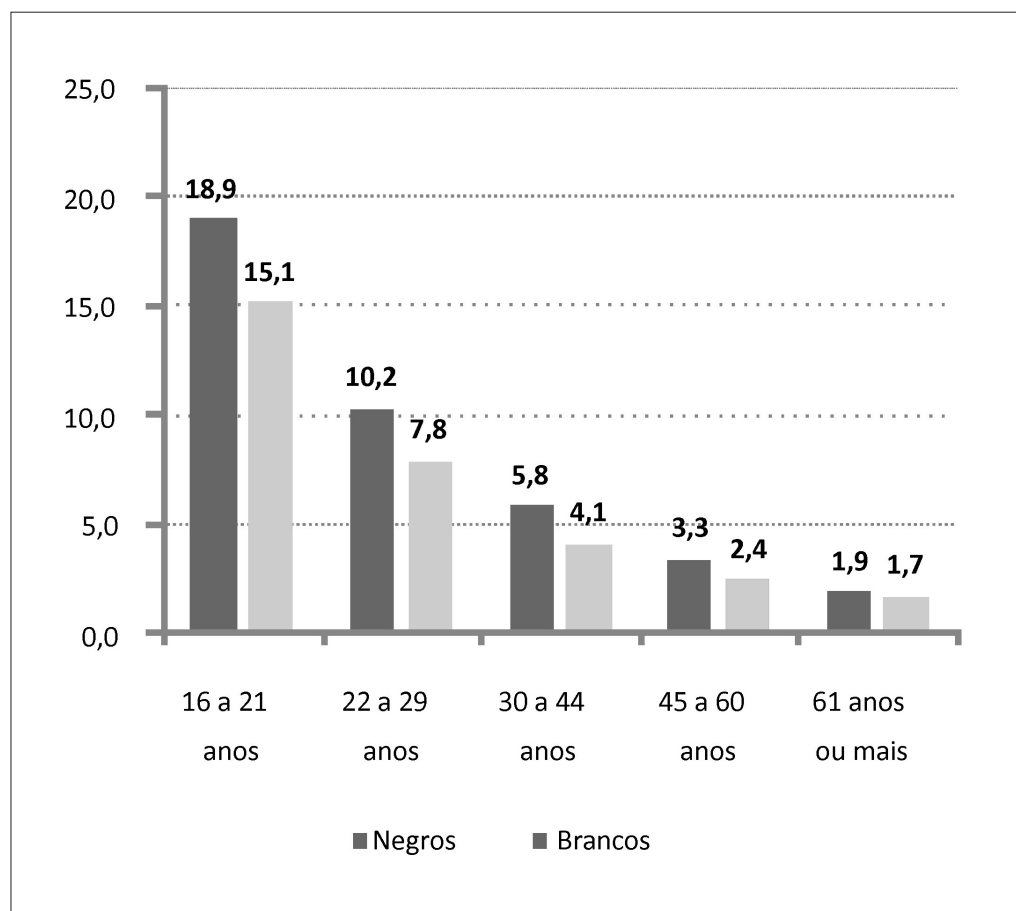
As desigualdades raciais estão fortemente manifestas no mercado de trabalho. Olhando sob diferentes perspectivas, a desigualdade entre brancos e negros se mostra persistente. É sabido que as desigualdades raciais se reduziram ao longo dos últimos anos em função de políticas públicas de redução da pobreza – sendo os negros a maioria dentre os mais pobres – e também de ações afirmativas, com foco na inclusão da população negra. Da mesma forma, o aquecimento do mercado de trabalho, com a melhoria das remunerações e a política de valorização do salário-mínimo, teve forte impacto na distribuição de renda via salários, alcançando também a população negra.

No quadro atual, a população negra ainda é predominante em atividades de baixa qualificação e normalmente ligadas ao trabalho manual – rejeitado desde sempre pelas nossas elites como coisa de escravos –; há significativa diferença de remuneração, quando comparados indivíduos brancos e negros com características similares; observa-se a insignificante presença da população negra tanto nas carreiras de maior prestígio, como medicina e direito, quanto nas chamadas “ciências duras” – voltadas para as áreas de exatas –, e sua maior inserção nas ciências sociais e humanas, muitas vezes consideradas “menores” em termos de rigor científico.

No campo das vulnerabilidades sociais, a dimensão do emprego é central, e se apresenta com grande desigualdade racial. O Gráfico 1 mostra

os desocupados segundo faixa etária e cor ou raça. Em 2013, quando as taxas mensais de desemprego ficaram em torno de 5%, chama atenção a proporção de jovens desocupados, especialmente os negros – 18,9%. Isso porque o mercado de trabalho tende a absorver profissionais com maior experiência e qualificação. As disparidades entre brancos e negros se reduzem à medida que aumenta a faixa etária.

Gráfico 1: Desocupados sobre a PEA* (em %) com 16 anos de idade ou mais segundo cor ou raça –Brasil, 2013



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD/Microdados.

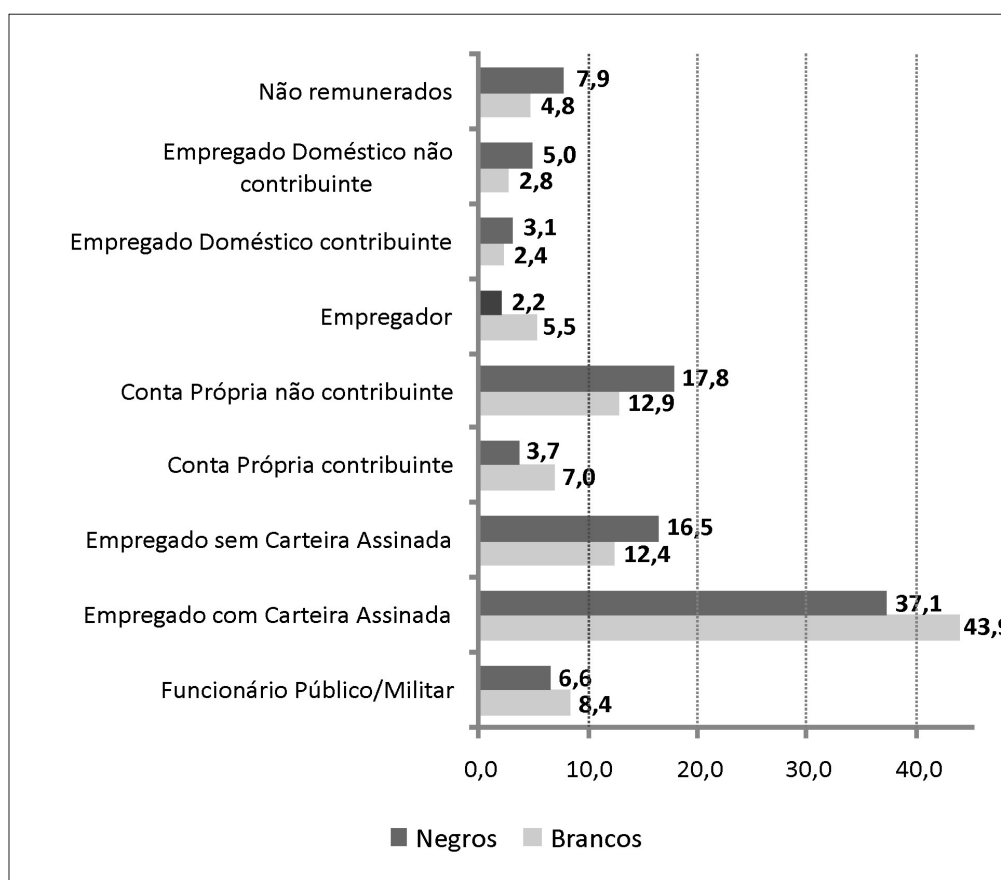
Nota: O uso das categorias negro e branco que aparece nos gráficos tem por objetivo destacar as desigualdades raciais na sociedade brasileira. Os negros congregam todos os que se declararam como pretos e pardos na PNAD. A contraposição com os brancos se deve ao fato de que, somados negros e brancos, o total supera 98% da população brasileira, sendo muito representativo para o total da população.

* População economicamente ativa, é um conceito que abrange as pessoas de 10 a 65 anos de idade que foram classificadas como ocupadas ou desocupadas na semana de referência da pesquisa.

Da mesma forma, a desigualdade entre brancos e negros tem forte relação com o tipo de inserção profissional e a posição na ocupação. A inserção profissional define renda e *status* social, de modo que disparidades nesse campo têm impacto também sobre as desigualdades no acesso a

uma gama de outras oportunidades que possam surgir ao profissional no mercado de trabalho. O Gráfico 2 apresenta a participação de brancos e negros nas diferentes posições na ocupação. É notória a divisão racial: nas atividades mais precárias, os negros têm maior participação, tais como ocupações não remuneradas, empregados domésticos, trabalhadores por conta própria que não contribuem para a previdência e empregados sem carteira assinada; naquelas de maior prestígio e/ou de proteção social, os brancos têm maior prevalência, a saber, empregadores, trabalhadores por conta própria que contribuem para a previdência, empregados com carteira assinada e funcionários públicos.

Gráfico 2: Distribuição porcentual da população com 16 anos de idade ou mais por posição na ocupação, segundo cor ou raça – Brasil, 2013



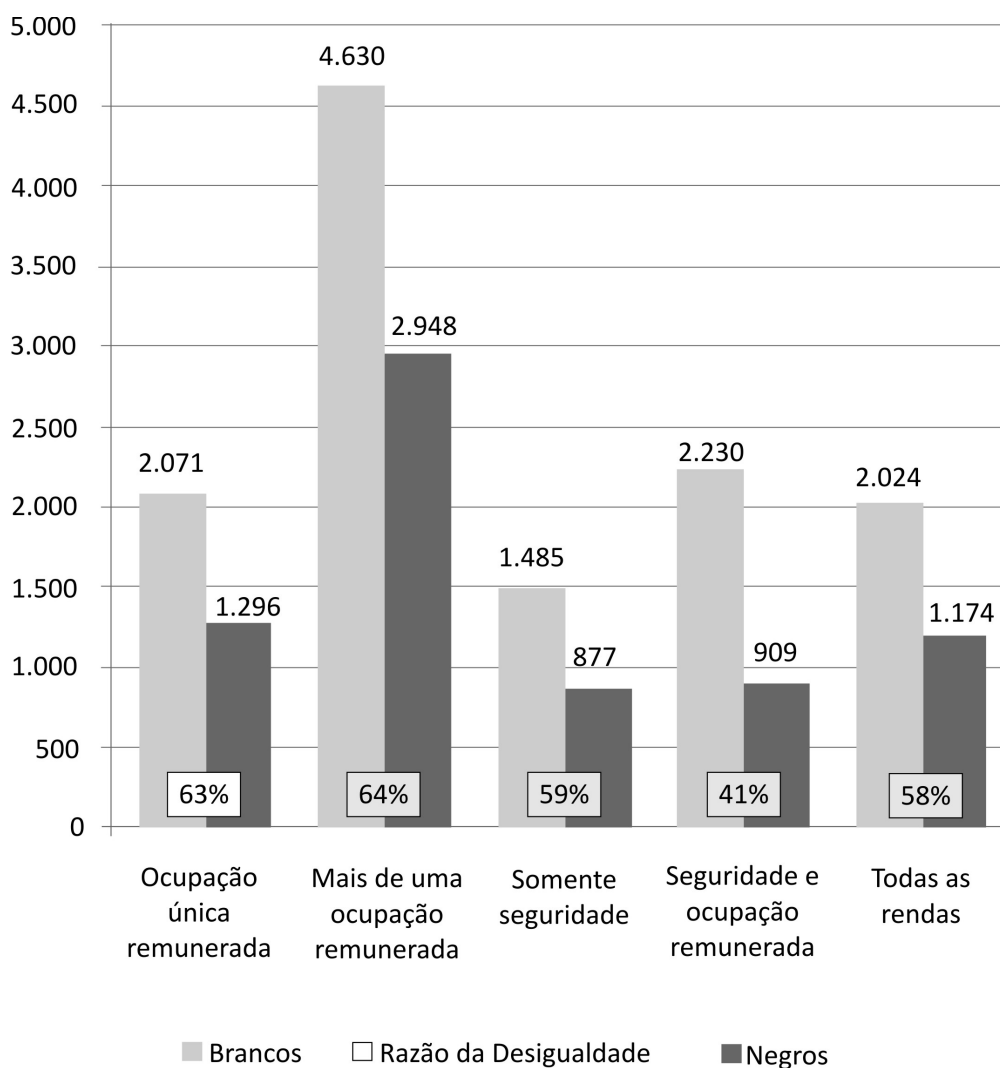
Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD/Microdados.

Nota: O uso das categorias negro e branco que aparece nos gráficos tem por objetivo destacar as desigualdades raciais na sociedade brasileira. Os negros congregam todos os que se declararam como pretos e pardos na PNAD. A contraposição com os brancos se deve ao fato de que, somados negros e brancos, o total supera 98% da população brasileira, sendo muito representativo para o total da população.

O Gráfico 3 apresenta uma junção das variáveis para caracterizar as desigualdades no mercado de trabalho. O cruzamento entre tipo de inserção e rendimentos indica uma disparidade que se traduz na razão da desigualdade entre brancos e negros. A renda da seguridade aparece como

a dimensão em que se observa maior desigualdade – 59% da razão entre as rendas de negros e brancos e 41% quando acrescida de uma ocupação remunerada. O acesso à seguridade guarda relação com o tipo de vínculo profissional do trabalhador: o vínculo formal assegura direito à renda de aposentadoria, enquanto profissões informais não garantem cobertura da Assistência Social ao trabalhador. É sabido que a informalidade abriga maior participação de negros no Brasil.

Gráfico 3: Rendimento (em reais) da população com 16 anos de idade ou mais segundo as fontes de rendimento e razão da desigualdade (em %), por cor ou raça – Brasil, 2013

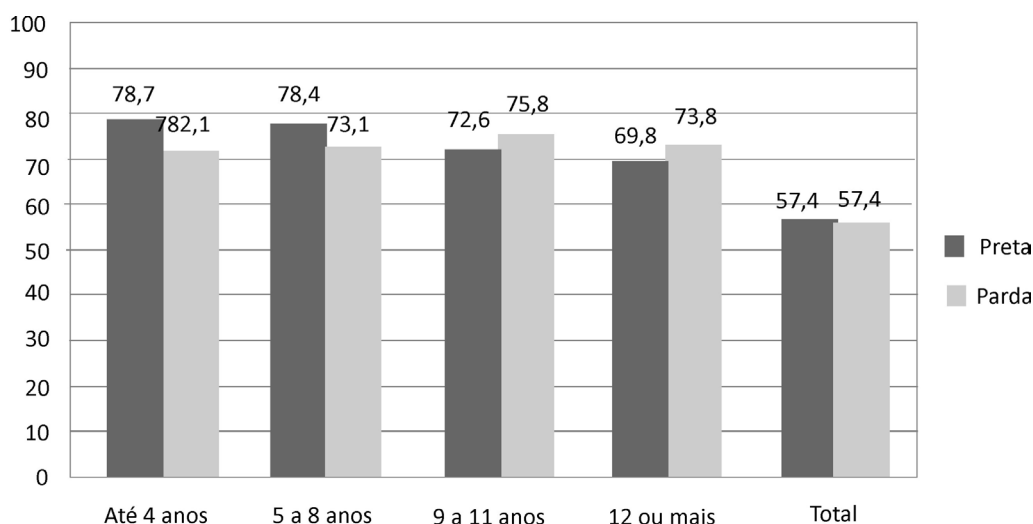


Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD/Microdados

É importante reter que a temática do racismo opera de forma independente de outras variáveis. No caso da educação, por exemplo, quanto maior os anos de estudo dos indivíduos pretos e pardos, maior a diferença salarial em relação ao rendimento-hora da população branca. Conforme o Gráfico 4, no caso de 12 ou mais anos de estudo, o rendimento-hora da população preta é de 69,8% em relação ao da branca; no caso

de pardos, representa apenas 73,8% do rendimento-hora do trabalho da população branca. Assim, quanto maior a necessidade de qualificação, maior a dificuldade para a população negra competir em condições de igualdade com a população branca.

Gráfico 4: Razão entre o valor do rendimento-hora do trabalho principal das pessoas de cor ou raça preta ou parda em relação às brancas, por anos de estudo (em %) – Brasil, 2009



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

Nota: Pessoas de 10 anos ou mais ocupadas na semana de referência com rendimento de trabalho. Exclui-se a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Análise do Ipea (2010) identifica as disparidades entre os rendimentos-hora do trabalho da população negra e da população branca:

Faixa a faixa, os rendimentos-hora de pretos e de pardos são, pelo menos, 20% inferiores aos de brancos e, no total, cerca de 40% menores. Comparando com a situação de dez anos atrás, houve melhora concentrada na população com até 4 anos de estudo, pois, em 1999, os rendimentos-hora de pretos e de pardos com esse nível de escolaridade representavam, respectivamente, 47,0% e 49,6% do rendimento-hora de brancos, passando a 57,4% para os dois grupos em 2009 (Ipea, 2010: 29).

Esse fato desmistifica a ideia de que bastaria “estudar duramente” para que a população negra pudesse alcançar os mesmos objetivos que a população branca, e aponta para fatores estruturais no acesso da população negra aos mesmos espaços ocupados pela população branca, deixando patente que essa ocupação é influenciada diretamente pela cor da pele dos indivíduos. As percepções de raça consubstanciadas principalmente pelas características fenotípicas de cor atuam como variável independente e, assim, deve-se compreender o racismo como estruturante das relações sociais no Brasil.

Nesse quadro cognitivo, a percepção da cor e a práxis discriminatória e preconceituosa dela decorrente são diretamente ligadas a séculos de opressão sofrida pela população negra. A cor da pele aparece como variável determinante na definição de papéis no mercado de trabalho, mesmo quando outras variáveis do currículo são equivalentes.

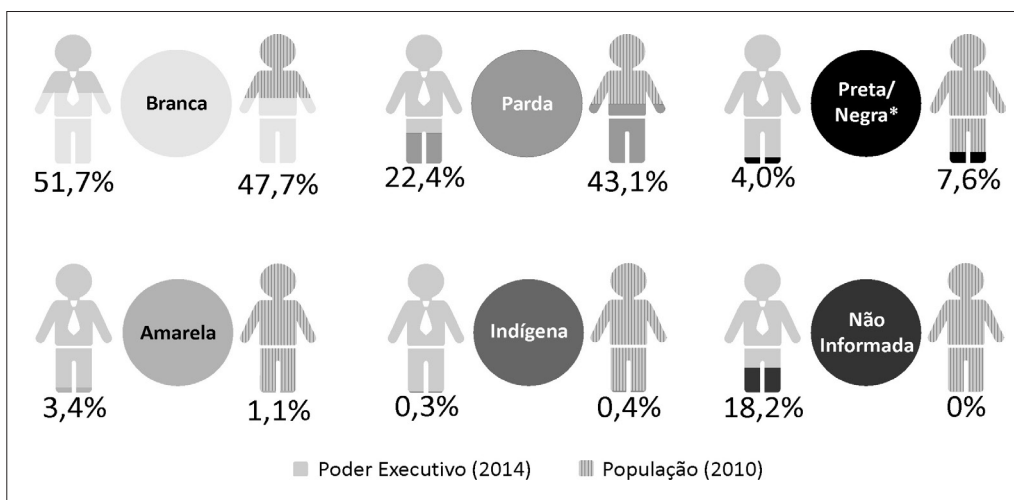
O quadro atual do serviço público federal

O setor público, a partir de suas amplas possibilidades de contratação, pode contribuir para a reversão desse cenário. Para além dos benefícios advindos da maior diversidade étnico-racial no seu quadro de servidores, a administração pública também tem a possibilidade de incentivar a prática no setor privado, buscando promover, assim, a adoção de mecanismos garantidores da igualdade racial no âmbito do trabalho em geral.

A população negra está sub-representada no serviço público federal. Enquanto pretos e pardos somados eram 51% da população brasileira, de acordo com os dados da PNAD 2013, eles representam aproximadamente 26% dos servidores federais² (ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2014), considerando a administração direta, autárquica e fundacional da União. O Gráfico 5 apresenta a comparação entre esses dois universos, indicando que a participação de pretos e pardos é sempre menor entre os servidores federais que no âmbito da população total, com destaque para a grande disparidade em relação aos pardos. De outro lado, os brancos estão percentualmente mais representados no serviço público federal que na própria população como um todo, o que indica sua condição privilegiada para ocupar esse espaço do mercado de trabalho. Contudo, cabe ressaltar que a comparação entre a população brasileira e o Poder Executivo federal é limitada devido às diferentes nomenclaturas relativas à raça/cor utilizadas pelo IBGE e pelo Siape e ao percentual consideravelmente alto da categoria “não informada” no Poder Executivo federal.

² Segundo a classificação do quesito raça ou cor do IBGE, adotada pela maioria das bases de dados e pesquisas demográficas no país, “pretos” e “pardos” somados formam o grupo dos “negros”. Na classificação da base SIAPE (MPOG), adotada até 2014, a categoria “pretos” foi substituída por “negros”. Contudo, para fins de comparação com o uso de outras bases, agrupamos “negros” e “pardos” da base SIAPE para formar o grupo dos autodeclarados como “negros” no âmbito do Poder Executivo Federal.

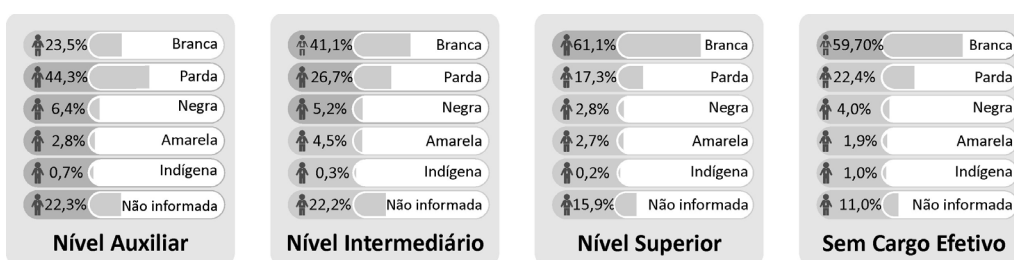
Gráfico 5: População brasileira e detentores de cargo efetivo no Poder Executivo federal segundo raça ou cor – participação percentual em relação ao total – 2014³



Fonte: Enap Estudos, Servidores Públicos Federais – Raça/Cor, 2014.

Ainda assim, não é homogênea a inserção dos negros quando analisamos sua distribuição entre os cargos que exigem níveis de escolaridade diferentes. O Gráfico 6 apresenta a distribuição de servidores ativos do Poder Executivo federal, segundo o nível de escolaridade exigido para o cargo e raça ou cor. Os dados apontam a forte disparidade entre negros e não negros, sendo que ela se amplia quanto maior o nível de escolaridade do cargo: há maior presença de negros em cargos de nível intermediário (31,9%) e auxiliar (50,7%), em contraposição aos cargos de nível superior (20,1%).

Gráfico 6: Distribuição de servidores do Poder Executivo, segundo a raça/cor, por categoria do cargo – 2014



Fonte: Enap Estudos, Servidores Públicos Federais – Raça/Cor, 2014.

Nota: A categoria “Sem Cargo Efetivo” corresponde àqueles que não possuem informações de escolaridade do cargo no cadastro do Siape, porém são contados como força de trabalho, nas seguintes situações: requisitado, nomeado para cargo em comissão, sem vínculo, natureza especial, requisitado de outros órgãos, requisitado militar, contrato temporário, exercício provisório, celetista/empregado, colaborador do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação e de Instituição Científica e Tecnológica e exercício conforme § 7º, art. 93 da Lei 8.112/90.

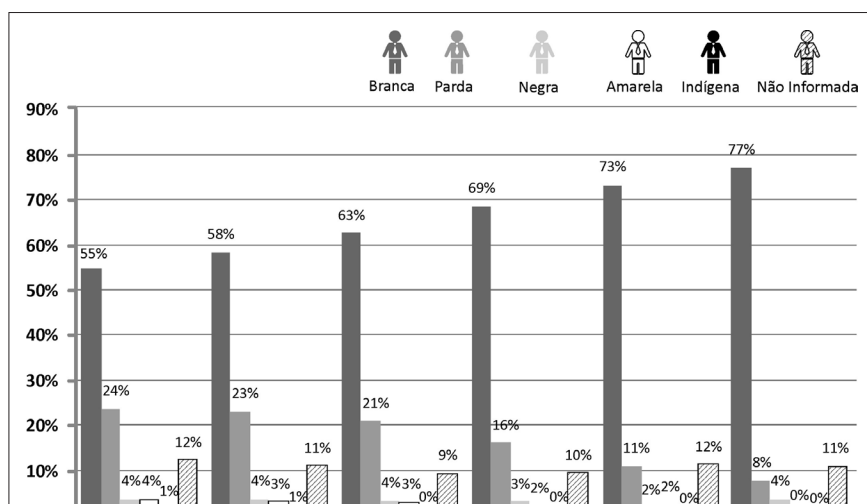
³ Todos os dados do folder “Servidores Públicos Federais – Raça/Cor, 2014” têm como fontes o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) e o Censo Demográfico de 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Ressalte-se ainda que, no ano em tela, os cargos de nível auxiliar representavam 4,0% do total; os de nível intermediário, 44,4%; e os de nível superior, 51,6%. Ou seja, o grupo em que a presença de negros é maior – nível auxiliar – é o menor grupo em relação aos demais. É assim que a divisão racial do trabalho no serviço público reflete a mesma encontrada no mercado de trabalho como um todo, com negros ocupando as funções menos prestigiadas e remuneradas ao mesmo tempo em que estão pouco representados naquelas ocupações de maior prestígio e destaque.

Outra forma de aferir a disparidade racial na ocupação de cargos de maior prestígio e remuneração é analisar a distribuição dos cargos de direção e assessoramento superior (DAS) do Poder Executivo federal.

O nível de responsabilidade e hierarquia do cargo aumenta conforme o número, sendo que os DAS 6, por exemplo, são os cargos de chefia de secretarias nacionais, que respondem diretamente aos ministros de Estado. O Gráfico 7 apresenta essa distribuição, e demonstra a grande prevalência de cargos DAS 6 ocupados por brancos e como essa participação diminui à medida em que se reduz o nível do cargo, até o DAS 1. Situação oposta ocorre entre os pardos, que ocupam proporcionalmente mais cargos de DAS 1 que de DAS 6, numa escala decrescente à medida que aumenta o nível hierárquico. Há 55% de pessoas que se autodeclaram brancas entre as que possuem DAS 1, número que cresce até atingir 77% para o mais alto nível, o de DAS 6, enquanto para os que se autodeclaram pardos o número decresce de 24% da população que possui DAS 1 para 8% dos DAS 6.

Gráfico 7: Distribuição dos ocupantes de cargos de direção e assessoramento superior (DAS) no Poder Executivo federal segundo raça ou cor (em %) – 2014



Fonte: Enap Estudos, Servidores Públicos Federais – Raça/Cor, 2014.

Nota: A base Siape utiliza a categoria negros para designar o grupo que o IBGE classifica como pretos.

A Tabela 1 representa a mesma situação relacionada ao Gráfico 7, porém mostra os números absolutos. O tamanho do grupo é tanto menor quanto maior o nível de DAS. Ainda que a participação de negros e pardos seja

maior nos grupos maiores, sua presença em cargos de decisão e comando é bastante reduzida, totalizando 25 pessoas nos cargos de DAS 6 no âmbito do Poder Executivo federal.

Tabela 1: Ocupantes de cargos de direção e assessoramento superior (DAS no Poder Executivo federal segundo raça ou cor – 2014

Nível do Cargo	Raça/Cor						Total
	Brancos	Pardos	Negros	Amarelos	Indígenas	Não Informado	
DAS-1	3.984	1.726	262	272	104	904	7.252
DAS-2	3.627	1.444	232	198	22	693	6.216
DAS-3	2.750	923	152	132	15	411	4.383
DAS-4	2.453	581	114	72	6	343	3.569
DAS-5	800	119	19	27	0	125	1.090
DAS-6	169	17	8	1	0	24	219
Total	13.783	4.810	787	702	147	2.500	22.729

Fonte: Enap Estudos, Servidores Públicos Federais – Raça/Cor, 2014.

Nota: A base Siape utiliza a categoria negros para designar o grupo que o IBGE classifica como pretos.

É interessante também observar a diferença da localização dos DAS 4 a 6 – os que tem maior poder de decisão – em relação aos diferentes ministérios. Os pardos se encontram concentrados no Ministério da Integração Nacional (32%), seguido pelo Desenvolvimento Agrário (24%) e Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Meio Ambiente (21%), enquanto sua presença no Ministério dos Esportes (3%), Ministério das Cidades (4%) e Ministério das Relações Exteriores (1,5%) é muito reduzida. Os autodeclarados negros⁴ se concentram no Ministério da Justiça (8%), Ministério da Pesca e Aquicultura e Ministério da Cultura (6%), não havendo presença nos Ministérios das Relações Exteriores, Previdência Social, Comunicações e Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. É interessante observar também um alto número de pessoas que não informaram sua raça/cor nos Ministérios das Relações Exteriores (56%), Fazenda (27%) e Cidades (24%).

As cotas como mecanismo de correção das disparidades raciais no serviço público

A questão mais ampla que se problematiza é a hegemonia, nas posições de maior decisão no Poder Executivo federal, do perfil masculino, branco, de 30 a 50 anos, formado em engenharia ou economia nas universidades mais reconhecidas do sudeste. As soluções e decisões tomadas por esses indivíduos estão pautadas por um quadro cognitivo que, na maioria das

⁴ O Siape, até março de 2015, usava as opções de autodeclaração como branco, pardo, negro, amarelo, indígena e não informado, diferente do IBGE, que usa as opções branco, pardo, preto, amarelo e indígena.

vezes, não leva em conta variáveis que não estejam em consonância com seu modo de ver e viver o mundo, negligenciando assim soluções menos hegemônicas para os problemas enfrentados pela população brasileira. O que tem ocorrido é a inserção sobrerrepresentada da população branca via concursos públicos, que, a partir de mecanismos impessoais e de universalidade do acesso, eleva o critério meritocrático como o melhor método para preencher as vagas do setor público.

Nesse sentido, existe um argumento bastante positivo para a mudança do perfil do burocrata médio, uma vez que sua atuação, com amplo poder decisório, muitas vezes se dá com pouco ou nenhum contato com a realidade da população brasileira e das dificuldades enfrentadas no seu cotidiano. Assim,

são os gestores públicos, que seriam afetados pelas políticas de promoção da igualdade na administração pública (direta ou indiretamente), os formuladores das políticas públicas que devem tratar de forma transversal a questão da igualdade racial em várias dimensões de intervenção estatal. Ou seja, estariam sendo aprimorados a burocracia e o corpo político para tratar com mais propriedade das iniciativas de promoção da igualdade racial à medida que passam a ser sujeitos dela (Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, 2014).

A adoção de cotas raciais pretende mudar a realidade da inserção da população negra no serviço público, para que assim se possam irradiar outras ideias e valores, tanto para a população negra, mas também e principalmente para a sociedade em geral. Para o Ipea (2014, p.3), houve um grande avanço na concepção e atuação do Governo Federal com a adoção de cotas raciais no serviço público a partir da Lei nº 12.990/2014, “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”. Assim, justifica-se a adoção de cotas raciais para que tais barreiras estruturais possam ser enfrentadas com mais equidade pela população negra.

Como justificativa normativa, o mecanismo de implementação de cotas no serviço público atende ao requisito formalizado no Estatuto da Igualdade Racial, Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010, que identifica:

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

(...)

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

A Lei nº 12.990/2014 representa exatamente a legislação específica que regulamenta o art. 39 do estatuto; Com isso possibilita-se a implementação de um mecanismo que busca a promoção da igualdade racial nas contratações do serviço público para o quadro de servidores do Poder Executivo, servidores responsáveis pela formulação e implementação das políticas públicas para a solução dos problemas da sociedade brasileira. Assim, o propósito da lei é primeiramente modificar o padrão fenotípico dos servidores públicos do Poder Executivo federal, em contradição com o atual perfil da população brasileira. Com a reserva de vagas, o legislador tentou elaborar mecanismo que possibilite facilitar o acesso ao serviço público de grupos particulares identificados com características fenotípicas negativamente tratadas pela sociedade em geral. No artigo 1º da lei em tela, está identificada a reserva e sua amplitude:

Art. 1º Ficam reservadas aos negros 20% (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.

O estabelecimento do número de 20% das vagas é objeto importante para problematização, dadas as características da atual composição étnico-racial da população brasileira. A intenção do legislador era de que, em 10 anos – tempo de vigência da referida lei –, a disparidade de participação de negros na administração pública federal e na sociedade desaparecesse.

É a partir da questão fenotípica que a Lei de Cotas, tanto para as universidades quanto para o serviço público, vai atuar. Diferentemente das cotas sociais, que buscam a reparação das desigualdades no acesso provocadas pela diferença de renda entre a população branca e a população negra, as leis de cotas raciais pretendem modificar o padrão fenotípico que atualmente é privilegiado nesses espaços. Ademais de seus princípios calcados no mérito e na impessoalidade, os concursos e vestibulares sem as cotas acabam selecionando indivíduos com características muito próximas, mostrando-se “pessoais” e, portanto, insuficientes para a democratização do acesso de outros grupos ao serviço público.

Nesse contexto, torna-se fundamental compreender os mecanismos de identificação existentes no arcabouço jurídico brasileiro. A Lei nº 12.990/2014 assim preconiza o entendimento sobre a identificação dos candidatos que poderão se beneficiar do mecanismo das cotas raciais, exarando em seu parágrafo único as possíveis sanções para fraudes ou oportunismos na utilização da identificação:

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 e 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.

O debate que se coloca atualmente versa sobre a constitucionalidade do mecanismo de verificação da declaração dos candidatos. Entretanto, o mecanismo de autodeclaração deve ser compreendido como apenas uma pequena parte de todo o processo que engloba as ações afirmativas que podem ser utilizadas no combate ao racismo e às desigualdades raciais. Em geral, o discurso que se mobiliza contra a questão da heterodeclaração – argumentando sobre a colisão com o princípio fundamental da autodeclaração, que, como veremos adiante, já foi pacificado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) – coloca-se frontalmente contra a ação afirmativa como um todo, desconsiderando a totalidade da luta contra as desigualdades advindas do racismo.

Na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186, impetrada no STF pelo Partido Democratas (DEM) contra as cotas raciais a partir dos episódios ocorridos no processo de implementação das cotas na Universidade de Brasília (UnB), o Ministro Luiz Fux posiciona-se frontalmente contra as argumentações de que a verificação da autodeclaração seria uma forma de “tribunal racial”, tampouco uma negação do princípio da autodeclaração e seu inegável valor antropológico.

Trata-se, antes de tudo, de um esforço da universidade para que o respectivo programa inclusivo cumpra efetivamente seus desideratos, beneficiando seus reais destinatários, e não indivíduos oportunistas que, sem qualquer identificação étnica com a causa racial, pretendem ter acesso privilegiado ao ensino público superior (Supremo Tribunal Federal, 2012, p. 119).

Com isso surge a necessidade de utilização de mecanismos que possam coibir possíveis fraudes e oportunismos por parte de candidatos a cotas no serviço público, identificando-se como uma cor ou raça apenas para determinado pleito, distorcendo o mecanismo como forma de justiça social. Na verdade, em consonância com os melhores entendimentos sobre a colisão de direitos, sabe-se que não há princípios fundamentais que sejam absolutos, que se imponham abstratamente sobre outros princípios. Nessa perspectiva, a atuação do legislador se dá com base no caso concreto, em que são identificadas as especificidades de cada parte e como cada uma delas se coloca histórica e politicamente. É exatamente isso que foi

feito pela corte máxima do País, apontando a legitimidade de possíveis complementações ao mecanismo de autodeclaração, que, nesse caso, não seria tratada como princípio fundamental absoluto.

Utilizando-se das lições da jurista Daniela Ikawa, o Ministro Ricardo Lewandowski aponta que a identificação deve ocorrer primariamente pelo próprio indivíduo, evitando discriminações negativas pela identificação externa. Entretanto, admite que, a partir de um grau de consistência de 79% entre a autodeclaração e a identificação por terceiros, esses mecanismos podem ser utilizados de forma complementar no intuito de coibir eventuais fraudes no processo. Sobre a criação de comitês, que tem sido a forma mais comum de heterodeclaração, o Ministro continua as lições da iminente jurista:

A possibilidade de seleção por comitês é a alternativa mais controversa das apresentadas (...). Essa classificação pode ser aceita respeitadas as seguintes condições: (a) a classificação pelo comitê deve ser feita posteriormente à autodeclaração do candidato como negro (preto ou pardo), para se coibir a predominância de uma classificação por terceiros; (b) o julgamento deve ser realizado por fenótipo e não por ascendência; (c) o grupo de candidatos a concorrer por vagas separadas deve ser composto por todos os que se tiverem classificado por uma banca também (por foto ou entrevista) como pardos ou pretos, nas combinações: pardo-pardo, pardo-preto ou preto-preto; (d) o comitê deve ser composto tomando-se em consideração a diversidade de raça, de classe econômica, de orientação sexual e de gênero e deve ter mandatos curtos (IKAWA *apud* SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2012, p. 83-84).

Para o Ministro Lewandowski, tanto a autodeclaração e a heterodeclaração, como a combinação dos dois mecanismos podem ser utilizadas no processo de identificação dos fenótipos dos candidatos, respeitando-se os critérios acima e sua dignidade pessoal. Nesse caso, deve-se manter o equilíbrio entre o princípio fundamental da autodeclaração e a necessidade de a administração pública evitar que o mecanismo possa beneficiar indivíduos que não se enquadram no mecanismo previsto pela Lei nº 12.990/2014. A implantação de comitês pode se mostrar uma opção para a heterodeclaração. A partir das lições de Ikawa, o comitê deve guardar relação com a diversidade de raça, classe econômica, orientação sexual, promovendo assim que a composição do comitê seja aderente à composição da sociedade brasileira, afastando-se assim da imagem de um terceiro que tem como função única e exclusiva classificar candidatos em brancos e não brancos.

A possibilidade de os cotistas serem aprovados tanto pela reserva de vagas quanto pela lista de ampla concorrência é outro ponto a favor da lei, uma vez que permite que apenas candidatos que realmente precisem do mecanismo utilizem-se do mesmo. Resguarda-se assim a vaga da reserva quando o candidato cotista seja aprovado dentro do número de vagas da ampla concorrência, conforme se depreende da leitura do art. 3º.

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.

Esse fato também permite mitigar as possibilidades de fraude, uma vez que os candidatos autodeclarados pretos ou pardos, ainda que sejam aprovados dentro da ampla concorrência, poderão ter suas declarações verificadas por mecanismos complementares à autodeclaração. Assim, evitam-se casos de oportunismo, uma vez que o fato gerador da sanção, nesse caso, é engendrado pela declaração falsa, e não pela utilização ou não do mecanismo de reserva de vagas.

Outro fato que reforça a exigibilidade da autodeclaração racial pelo Estado é a sua ampla utilização, registrada em pelo menos sete documentos oficiais, quais sejam:

1. cadastro do alistamento militar; 2. certidão de nascimento (cor era assinalada até 1975); 3. certidão de óbito; 4. cadastro das áreas de segurança pública e sistema penitenciário (incluindo boletins de ocorrência e inquéritos policiais); 5. cadastro geral de empregados e desempregados – Caged; 6. cadastros de identificação civil – RG (SP, DF etc.); 7. formulário de adoção das varas da infância e adolescência (SILVA JR., 2013).

Para além desses documentos mencionados, merece destaque ainda a obrigatoriedade da utilização do quesito cor ou raça nos processos de candidatura no Tribunal Superior Eleitoral, a partir da Resolução nº 23.405, efetivamente empregada já no pleito eleitoral de 2014.

Art. 26. O formulário Requerimento de Registro de Candidatura (RRC) conterá as seguintes informações:

(...)

IV – dados pessoais: título de eleitor, nome completo, data de nascimento, Unidade da Federação e Município de nascimento, nacionalidade, sexo, **cor ou raça**, estado civil, ocupação, número da carteira de identidade com o órgão expedidor e a Unidade da Federação, número de registro no Cadastro de Pessoa Física (CPF), endereço completo e números de telefone (...).

Assim, no âmbito do Judiciário, a questão da autodeclaração está pacificada, identificando no mecanismo, isoladamente ou em conjunto com a heterodeclaração, uma forma efetiva de identificar as características fenotípicas necessárias à utilização da lei. Mesmo no caso das cotas no próprio

Poder Judiciário, guardião último da constitucionalidade dos normativos no País, a temática já está bastante avançada, com destaque para as ações conjuntas do STF e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), respectivamente na Resolução nº 548 e na Instrução Normativa nº 63, ambas de 18 de março de 2015, que instituem a reserva aos negros de 20% das vagas nos seus concursos públicos para provimento de cargos efetivos. Ao adotar cotas raciais para seus próprios quadros de servidores, o Judiciário não somente derruba os argumentos mais conservadores contrários ao mecanismo como também dá um importante exemplo de valorização da diversidade racial como um importante ativo para soluções mais criativas para os problemas do País.

Por fim, outro argumento bastante utilizado contra as cotas raciais é que haveria o rebaixamento na qualidade de prestação dos serviços públicos, uma vez que o mérito estaria sendo negligenciado em prol de critérios raciais. Ora, em nenhum momento o dispositivo propõe a inclusão de indivíduos que não tenham atingido a nota mínima, ou seja, o mecanismo de “nivelamento” que se propõe com a lei de cotas raciais acontece apenas com aqueles habilitados. O dispositivo das cotas apenas altera a ordem da lista de habilitados: uma vez habilitado, o candidato cotista – seja a cota racial, seja a cota para pessoa com deficiência – tem tratamento diferenciado devido à legislação vigente que o entende necessário, em face de problemas estruturais, seja a discriminação pela cor da pele, seja pela deficiência do candidato.

Considerações finais

As cotas no serviço público aparecem como mecanismo de reversão da disparidade existente entre as características da população brasileira e dos servidores da administração pública federal: uma, majoritariamente negra – pretos e pardos somam mais da metade da população –, e outra, majoritariamente branca, parcela da população que historicamente acessa as carreiras no serviço público.

Para além da reparação histórica e da correção da disparidade racial, a inclusão de perfis diferentes deverá trazer benefícios para a administração pública federal, que poderá aproveitar o potencial organizacional derivado de um quadro de servidoras e servidores públicos identificados com uma maior diversidade étnico-racial. A diversidade deverá se refletir no conjunto das soluções de políticas públicas desenvolvidas por esse corpo profissional, muito mais habilitado a lidar com as diferentes realidades e questões sociais enfrentadas pelo Estado brasileiro.

Referências bibliográficas

BEHRING, Eliane Rossetti. *Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BOSI, Alfredo. *Dialética da colonização*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186 – Distrito Federal, 2012.

_____. Lei 12.288, de 20 de julho de 2010. Estatuto da Igualdade Racial. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003.

_____. Lei 12.990, de 09 de junho de 2014.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº23.405 – Distrito Federal, 2014.

_____. Brasil. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. *Nota Técnica nº 03/2014*. GM/SEPPIR/PR.

DIWAN, Pietra. *Raça pura: uma história da eugenia no Brasil e no mundo*. São Paulo: Contexto, 2007.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *Enap Estudos, Servidores Públicos Federais – Raça/Cor, 2014*. Brasília: Enap, Disponível em: <http://www.ena.gov.br/documents/586029/629733/Servidores+P%C3%BAblicos+Federais/988a23a8-c725-4f82-91ac-6e51a69a151b> . Acesso em: 02/10/2015.

FRANK, André Gunder. *Do subdesenvolvimento capitalista*. Lisboa: Edições 70, 1971.

GOMOR DOS SANTOS, Eduardo; JUNIOR, Newton Narciso Gomes. *Aspectos culturais da dependência no (sub) desenvolvimento brasileiro*. No prelo.

IANNI, Octavio. *Imperialismo e cultura*. Rio de Janeiro: Vozes, 1976.

JACCOUD, Luciana de Barros; BEGHIN, Nathalie. *Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental*. Brasília: Ipea, 2002. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/igualdaderacial/index.php?option=com_content&view=article&id=653 . Acesso em: 21/04/2015.

KOWARICK, Lúcio. *Trabalho e vadiagem: a origem do trabalho livre no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

MARINI, Ruy Mauro. *Dialética da dependência*. In: Traspadini, Roberta; Stedile, João Pedro (Orgs.). *Ruy Mauro Marini – Vida e Obra*. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

SANTOS, Sales Augusto; SILVEIRA, Marly. Políticas de promoção da igualdade racial e ação afirmativa. Disponível em: http://aplicacao.tst.jus.br/dspace/bitstream/handle/1939/19700/2010_santos_silveira.pdf?sequence=1 . Acesso em: 21/04/2015.

SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL. Nota Técnica nº 03/2014 GM/SEPP/PR.

SILVA, Tatiana Dias; GOES, Fernanda Lira (Org.). Igualdade racial no Brasil: reflexões no Ano Internacional dos Afrodescendentes. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_igualdade_racialbrasil01.pdf . Acesso em: 26/08/2015.

SILVA Jr., Hédio. Documentos públicos como prova de pertencimento racial, 2013. Disponível em: <http://www.afropress.com/post.asp?id=15523>. Acesso em: 30/04/2015.