

# **TEXTO PARA DISCUSSÃO N° 1088**

## **MOBILIDADE DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS FEDERAIS: DIFERENÇAS ENTRE OS PODERES**

**Kaizô Iwakami Beltrão  
Sonoe Sugahara  
Fernanda Paes Leme Peyneau  
João Luis de Oliveira Mendonça**

Rio de Janeiro, maio de 2005



# **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1088**

## **MOBILIDADE DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS FEDERAIS: DIFERENÇAS ENTRE OS PODERES\***

**Kaizô Iwakami Beltrão\*\***

**Sonoe Sugahara\*\*\***

**Fernanda Paes Leme Peyneau\*\*\***

**João Luis de Oliveira Mendonça\*\*\***

Rio de Janeiro, maio de 2005

---

\* A base de dados foi fornecida gentilmente pelo pessoal da Unisys por interveniência do BNDES. Esta pesquisa foi realizada com o apoio financeiro da Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia (Anpec).

\*\* Da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (Ence)/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

\*\*\* Consultores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

## **Governo Federal**

### **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**

**Ministro** – Paulo Bernardo Silva

**Secretário-Executivo** – Nelson Machado



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

#### **Presidente**

Glauco Arbix

#### **Diretora de Estudos Sociais**

Anna Maria T. Medeiros Peliano

#### **Diretor de Administração e Finanças**

Celso dos Santos Fonseca

#### **Diretor de Cooperação e Desenvolvimento**

Luiz Henrique Proença Soares

#### **Diretor de Estudos Regionais e Urbanos**

Marcelo Piancastelli de Siqueira

#### **Diretor de Estudos Setoriais**

Mario Sergio Salerno

#### **Diretor de Estudos Macroeconômicos**

Paulo Mansur Levy

#### **Chefe de Gabinete**

Persio Marco Antonio Davison

#### **Assessor-Chefe de Comunicação**

Murilo Lôbo

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL J20

## **TEXTO PARA DISCUSSÃO**

Uma publicação que tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos, direta ou indiretamente, pelo IPEA e trabalhos que, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

A produção editorial desta publicação contou com o apoio financeiro da Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia (Anpec).

# SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 1

2 UMA BREVE DESCRIÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS  
FEDERAIS DOS PODERES EXECUTIVO, LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO 1

3 OS TEMPOS DE SERVIÇO ATUAL E TOTAL DOS FUNCIONÁRIOS  
PÚBLICOS FEDERAIS ATIVOS EM DEZEMBRO DE 2000 5

4 A CARÊNCIA PARA APOSENTADORIA NO SERVIÇO PÚBLICO 17

5 CONCLUSÕES 24

ANEXOS 26

BIBLIOGRAFIA 34



## **SINOPSE**

A partir de dados de uma tabulação especial da Rais-Migra, que permite traçar trajetórias de trabalho utilizando vínculos, o presente estudo estima o tempo total de serviço dos funcionários públicos federais em atividade, desagregado por tempo no cargo atual e tempo anterior, incluindo, neste último, tempo em outros cargos no serviço público assim como cargos na iniciativa privada.

A grande motivação para este estudo foi estimar a população de funcionários públicos civis atingidos pela Emenda Constitucional 41/2003. Para tal, é apresentada uma descrição dos funcionários públicos federais de cada um dos poderes, assim como a decomposição dos tempos de serviço, total e no cargo atual, dos funcionários públicos.

## **ABSTRACT**

Based on a special Rais-Migra tabulation that allows one to trace work trajectories, the present study estimates the total length of service for active federal civil servants, disaggregated by length of time spent at present post. Prior time is also considered, whether spent in other civil service posts or in private employment.

This study was largely motivated by the need to estimate the civil servant contingent affected by Constitutional Amendment #41, dated December 2003. With this in mind, a description of federal civil servants in each one of the branches of government is presented, as well as a breakdown in length of service (total and at present post) of civil servants.





## 1 INTRODUÇÃO

O principal objetivo deste trabalho é a estimação do tempo total de serviço dos funcionários públicos federais em atividade, desagregado por tempo no cargo atual e tempo anterior, incluindo, neste último, tempo em outros cargos no serviço público assim como cargos na iniciativa privada. Uma grande motivação para o levantamento destes tempos de serviço está na reforma previdenciária no setor público introduzida pela Emenda Constitucional (EC) 41, promulgada em 19 de dezembro e publicada em 30 de dezembro de 2003.

Para se estimar o impacto da referida EC, assim como da emenda paralela ainda em tramitação, torna-se importante obter estimativas do tempo de serviço total e no cargo atual para os funcionários públicos. Como existe a possibilidade de transições público-privado, utilizaram-se dados de uma tabulação especial da Relação Anual de Informações Sociais-Migração de Mão-de-Obra (Rais-Migra),<sup>1</sup> do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), que permite traçar trajetórias de trabalho, utilizando vínculos.

A Rais-Migra é “uma base de dados derivada do registro administrativo Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e visa ao acompanhamento geográfico, setorial e ocupacional da trajetória dos trabalhadores ao longo do tempo. A base está organizada de forma longitudinal, permitindo a realização de estudos de mobilidade, duração e reinserção de indivíduos no mercado de trabalho, o que não é permitido pela base Rais convencional, que está organizada por ano de referência da declaração dos vínculos”. [MTE (2004)]. O Anexo A apresenta uma breve descrição desses dados.

Este texto é composto por seis seções, sendo a Seção 1 esta introdução. O estudo conta ainda com três anexos: o A apresenta alguns dados da Rais de 2002 e no B são tecidos alguns comentários sobre os dados utilizados. O Anexo C apresenta a evolução do artigo 40 da Constituição Federal modificado pelas sucessivas emendas. Na Seção 2 é apresentada uma descrição dos funcionários públicos federais de cada um dos poderes. A Seção 3 apresenta os tempos de serviço, total e no cargo atual, dos funcionários públicos. Na Seção 4 são descritas as regras de carência para a elegibilidade do benefício sob três dispositivos legais: o texto original da Constituição Federal e as ECs 20 e 41. Na Seção 5 são discutidas as conclusões.

## 2 UMA BREVE DESCRIÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS FEDERAIS DOS PODERES EXECUTIVO, LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO

Nesta seção apresentamos uma descrição dos funcionários públicos federais em cada um dos poderes. As informações obtidas a partir da Rais-Migra referem-se a dezembro de 2000. Como pode ser verificado na Tabela 1, os funcionários do Poder Executivo formam o maior contingente entre os três poderes: 94,12% entre os

---

1. As tabulações da Rais-Migra foram gentilmente cedidas pela Unysis, em particular pela equipe coordenada por Ricardo Friede: Isabel e Paulo André.

homens e 87,09% entre as mulheres do pessoal de nível médio; e 86,61% e 79,41% de homens e mulheres, respectivamente, do pessoal de nível superior.

TABELA 1  
DISTRIBUIÇÃO DO CONTINGENTE DE FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS FEDERAIS ESTATUTÁRIOS ATIVOS DOS TRÊS PODERES POR SEXO E ESCOLARIDADE — DEZEMBRO DE 2000

	Níveis	Legislativo	Judiciário	Executivo
Homens	Médio	6.170	14.357	328.562
	Superior	3.818	17.669	139.004
Mulheres	Médio	4.459	10.604	101.644
	Superior	3.210	22.722	100.017
Totais		17.657	65.352	669.227

Fonte: Rais-Migra.

Cabe observar que no Poder Executivo enquanto, entre os homens, 29,7% possuem nível superior, entre as mulheres este percentual sobe para 49,6%, mostrando a maior escolaridade feminina dentro do Poder Executivo. Esse mesmo padrão também se observa nos outros poderes: no Legislativo, os homens com nível superior constituem 38,23% destes, enquanto entre as mulheres esta cifra é de 41,86%. No Poder Judiciário, onde os funcionários com nível superior são em maior número do que os funcionários com nível médio, esses percentuais são: 55,17% entre os homens e 68,18% entre as mulheres.

Todavia, os homens constituem sempre maioria nos três poderes: tanto entre o pessoal de nível médio, como no de nível superior, com exceção dos funcionários de nível superior do Poder Judiciário, onde as mulheres são maioria.

Quando se comparam os dados da Rais-Migra com os dados fornecidos pelo *Boletim Estatístico de Pessoal* (Tabela 2), observamos que há uma pequena subestimação nos dados da Rais-Migra para os Poderes Legislativo e Judiciário. Os dados do Poder Executivo sugerem que as informações da Rais-Migra incluem os funcionários civis e militares.

TABELA 2  
DISTRIBUIÇÃO DO CONTINGENTE DE FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS FEDERAIS ESTATUTÁRIOS ATIVOS DOS TRÊS PODERES POR SEXO E ESCOLARIDADE: DADOS (SIAPE) — DEZEMBRO DE 2000

		Legislativo	Judiciário	Executivo
Totais	Civil	19.458	80.932	486.912
	Militar			328.027

Fonte: Brasil (2001).

A idade média dos funcionários públicos federais é bastante elevada, entre 35 e 44 anos, como pode ser observado na Tabela 3. Na maior parte dos casos, a idade média do pessoal com nível superior é mais alta do que a do pessoal com nível médio, com exceção das mulheres do Poder Executivo.

TABELA 3  
**IDADE MÉDIA DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS FEDERAIS ESTATUTÁRIOS DOS TRÊS PODERES POR SEXO E ESCOLARIDADE — DEZEMBRO DE 2000**

	Níveis	Legislativo	Judiciário	Executivo
Homens	Médio	40,2	37,4	34,8
	Superior	41,5	39,0	43,3
Mulheres	Médio	38,5	37,5	44,2
	Superior	40,3	38,1	42,8

Fonte: Rais-Migra.

Um aspecto que merece ser mencionado é a quase coincidência das idades média e mediana dos funcionários públicos nas três esferas de poder, tanto para o nível médio como para o nível superior, o que mostra que as distribuições etárias são bastante simétricas em torno da média, como pode ser verificado nos Gráficos 1 a 3.

TABELA 4  
**IDADE MEDIANA DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS FEDERAIS ESTATUTÁRIOS DOS TRÊS PODERES POR SEXO E ESCOLARIDADE — DEZEMBRO DE 2000**

	Níveis	Legislativo	Judiciário	Executivo
Homens	Médio	40	36	34
	Superior	41	37	44
Mulheres	Médio	38	37	44
	Superior	40	37	43

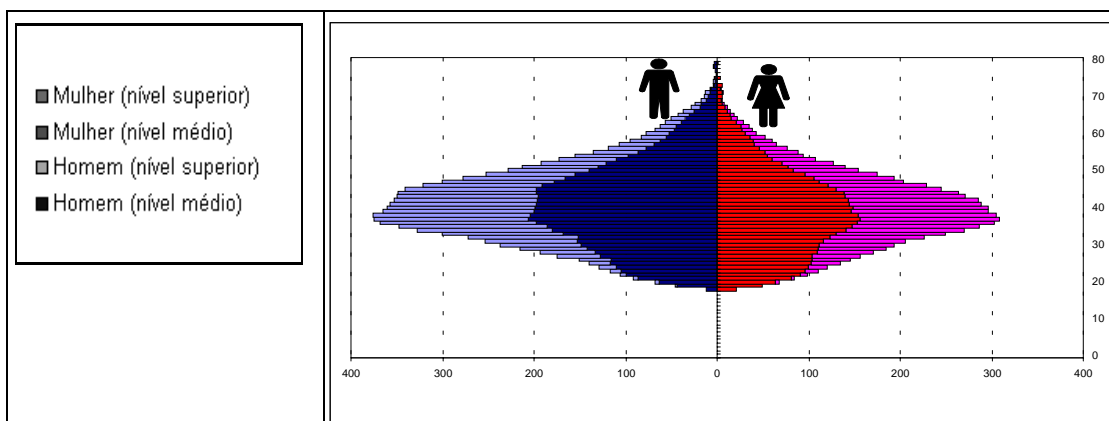
Fonte: Rais-Migra.

## 2.1 OS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS ESTATUTÁRIOS DO PODER LEGISLATIVO

O Poder Legislativo apresenta o menor contingente de funcionários públicos dentre os três poderes. No Gráfico 1, podemos observar que a moda nas populações masculina e feminina com nível médio se encontra na idade de 35 anos; já entre a população de nível superior, a moda situa-se na idade de 36 anos para os homens e de 35 anos para as mulheres.

Como os valores da moda são menores do que os valores médio e mediano (Tabelas 3 e 4), verificamos que a massa dos empregados mais idosos é bastante significativa. O contingente masculino é maior do que o feminino e, para cada sexo, o pessoal com nível médio é, em número, maior do que o do pessoal com nível superior, embora, proporcionalmente, tenhamos entre as mulheres um percentual maior de funcionárias com nível superior.

GRÁFICO 1  
**DISTRIBUIÇÃO ETÁRIA DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS FEDERAIS POR SEXO E ESCOLARIDADE — PODER LEGISLATIVO**



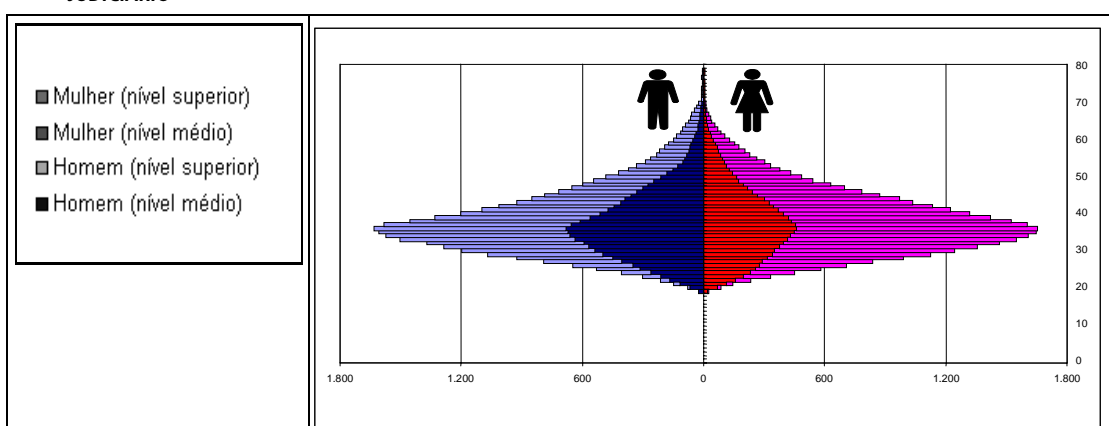
Fonte: Rais-Migra.

## 2.2 OS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS ESTATUTÁRIOS DO PODER JUDICIÁRIO

O Poder Judiciário apresenta o maior contingente relativo de funcionários públicos com nível superior dentre os três poderes. No Gráfico 2, observamos que a tendência para o pessoal com nível médio se encontra, entre os homens, na idade de 35 anos e para as mulheres, aos 37 anos. Já entre o pessoal com nível superior a tendência situa-se na idade de 35 anos para ambos os sexos.

Assim como o verificado para os funcionários do Poder Legislativo, os valores dessa tendência são menores do que os valores médio e mediano (Tabelas 3 e 4), confirmando-se que a massa dos funcionários mais idosos é bastante significativa. O contingente masculino de nível médio é superior ao feminino, mas, para o pessoal com nível superior, a situação se inverte: temos mais mulheres do que homens, em números absolutos.

GRÁFICO 2  
**DISTRIBUIÇÃO ETÁRIA DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS FEDERAIS POR SEXO E ESCOLARIDADE — PODER JUDICIÁRIO**

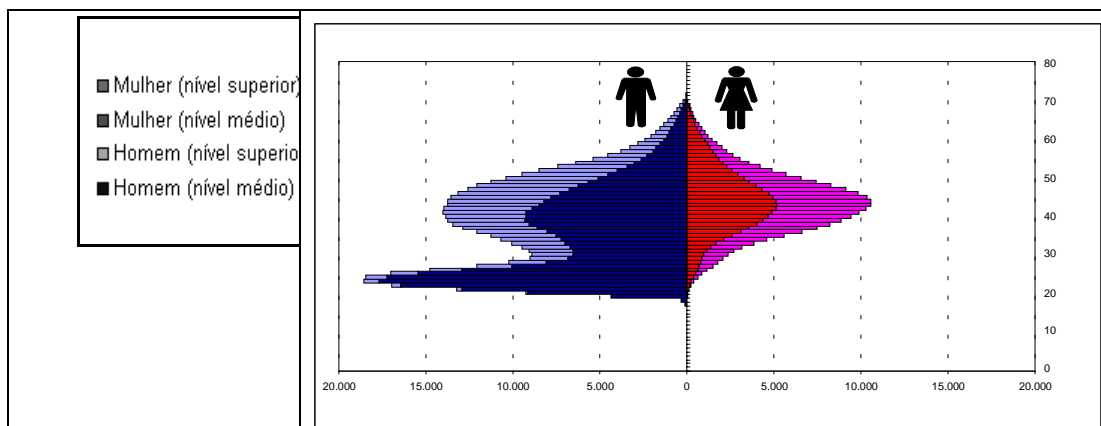


Fonte: Rais-Migra.

## 2.3 OS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS ESTATUTÁRIOS DO PODER EXECUTIVO

O Poder Executivo apresenta o maior contingente de funcionários públicos dentre os três poderes. No Gráfico 3, podemos observar que, para os homens com nível médio, a distribuição etária apresenta-se bimodal: a primeira tendência situa-se em 24 anos e a segunda em 39 anos. Uma explicação para o grande contingente jovem de funcionários masculinos, de nível médio, seria o alistamento militar, confirmando as discrepâncias mencionadas entre os dados das Tabelas 1 e 2, mencionadas anteriormente. Já para as mulheres tanto com nível médio como superior, a tendência localiza-se em 44 anos.

GRÁFICO 3  
DISTRIBUIÇÃO ETÁRIA DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS FEDERAIS POR SEXO E ESCOLARIDADE — PODER EXECUTIVO



Fonte: Rais-Migra.

Por outro lado, entre os homens com nível superior, a tendência encontra-se na idade de 46 anos. Como os valores da tendência são menores do que os valores médio e mediano (Tabelas 3 e 4), com exceção dos homens de nível médio, verificamos que a massa de funcionários mais idosos, para as demais combinações de sexo e escolaridade, é bastante significativa. O contingente masculino é sempre maior do que o feminino, tanto para o pessoal com nível médio, como para o pessoal com nível superior. Entre as mulheres, o contingente com nível médio praticamente se iguala ao pessoal com nível superior.

## 3 OS TEMPOS DE SERVIÇO ATUAL E TOTAL DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS FEDERAIS ATIVOS EM DEZEMBRO DE 2000

Nesta seção pesquisamos os tempos de serviço dos funcionários públicos federais ativos em dezembro de 2000 em cada um dos poderes, desagregando por sexo e escolaridade. A análise é realizada utilizando-se tempos médios e distribuição de percentis de tempo de serviço no cargo atual assim como do tempo total, em função da idade.

O tempo médio de serviço no vínculo atual dos funcionários dos Poderes Legislativo e Judiciário se mostra inferior ao dos funcionários do Poder Executivo para homens e mulheres, tanto entre os de nível médio como entre os de nível superior, como mostra a Tabela 5. O tempo mediano para os funcionários dos

Poderes Legislativo e Judiciário (ver Tabela 6) se mostra inferior ao tempo médio, mostrando que existe um grande contingente com tempo de serviço no vínculo atual inferior ao tempo médio. A diferença entre os tempos medianos do Poder Executivo e os demais é bem maior do que a diferença correspondente dos tempos médios, revelando que nos Poderes Legislativo e Judiciário a distribuição do tempo de serviço no último vínculo é bem menos concentrada e menos simétrica do que no Poder Executivo.

TABELA 5  
TEMPO MÉDIO DE SERVIÇO NO VÍNCULO ATUAL DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS FEDERAIS ESTATUTÁRIOS DOS TRÊS PODERES POR SEXO E ESCOLARIDADE — DEZEMBRO DE 2000

	Níveis	Legislativo	Judiciário	Executivo
Homens	Médio	8,3	8,5	11,9
	Superior	9,3	7,4	15,2
Mulheres	Médio	5,9	8,8	16,0
	Superior	9,1	7,6	14,3

Fonte: Rais-Migra.

TABELA 6  
TEMPO MEDIANO DE SERVIÇO NO VÍNCULO ATUAL DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS FEDERAIS ESTATUTÁRIOS DOS TRÊS PODERES POR SEXO E ESCOLARIDADE — DEZEMBRO DE 2000

	Níveis	Legislativo	Judiciário	Executivo
Homens	Médio	3	7	12
	Superior	7	6	16
Mulheres	Médio	1	7	17
	Superior	7	7	16

Fonte: Rais-Migra.

Quando se analisa o valor médio do tempo total de serviço dos funcionários públicos federais dos três poderes, verificamos que, para os homens de nível médio, os valores são bastante semelhantes. Já entre os homens com nível superior e mulheres (de nível médio e superior), os funcionários do Poder Executivo apresentam tempo superior aos dos Poderes Legislativo e Judiciário. Para o tempo total de serviço, os valores médio e mediano se mostram bastante próximos para os funcionários de todos os poderes, escolaridades e sexo.

Comparando-se com as características da distribuição do último vínculo, vemos que, nos Poderes Legislativo e Judiciário, existe uma grande proporção de indivíduos que migram para esses vínculos mais tardiamente do que ocorre no Poder Executivo. Isso pode ser explicado, em parte, pela menor ocorrência de concursos públicos no Executivo do que nos outros poderes.

TABELA 7  
VALORES MÉDIOS DO TEMPO TOTAL DE SERVIÇO DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS FEDERAIS ESTATUTÁRIOS DOS TRÊS PODERES POR SEXO E ESCOLARIDADE — DEZEMBRO DE 2000

	Níveis	Legislativo	Judiciário	Executivo
Homens	Médio	12,7	12,7	13,0
	Superior	15,4	13,5	18,0
Mulheres	Médio	9,7	12,2	17,5
	Superior	14,2	12,4	16,9

Fonte: Rais-Migra.

TABELA 8  
VALORES MEDIANOS DO TEMPO TOTAL DE SERVIÇO DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS FEDERAIS ESTATUTÁRIOS DOS TRÊS PODERES POR SEXO E ESCOLARIDADE — DEZEMBRO DE 2000

	Níveis	Legislativo	Judiciário	Executivo
Homens	Médio	13	13	13
	Superior	16	13	18
Mulheres	Médio	8	13	18
	Superior	16	13	17

Fonte: Rais-Migra.

Quando consideramos a proporção do tempo de serviço no vínculo atual em relação ao tempo total, observamos que as maiores proporções se encontram no Poder Executivo, tanto para os funcionários de nível médio como para os de nível superior. Observamos também que o pessoal de nível médio apresenta proporções maiores quando comparados com o pessoal de nível superior, sugerindo uma mobilidade maior deste último grupo, com exceção das mulheres do Poder Legislativo, que mostram uma proporção maior entre os empregados de nível superior (ver Tabela 9).

TABELA 9  
VALORES MÉDIOS DO TEMPO DE SERVIÇO NO VÍNCULO ATUAL COMO PROPORÇÃO DO TEMPO TOTAL DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS FEDERAIS ESTATUTÁRIOS DOS TRÊS PODERES POR SEXO E ESCOLARIDADE — DEZEMBRO DE 2000  
[em %]

	Níveis	Legislativo	Judiciário	Executivo
Homens	Médio	65,1	66,9	91,3
	Superior	60,6	55,0	84,5
Mulheres	Médio	60,1	72,2	91,5
	Superior	64,4	60,9	84,5

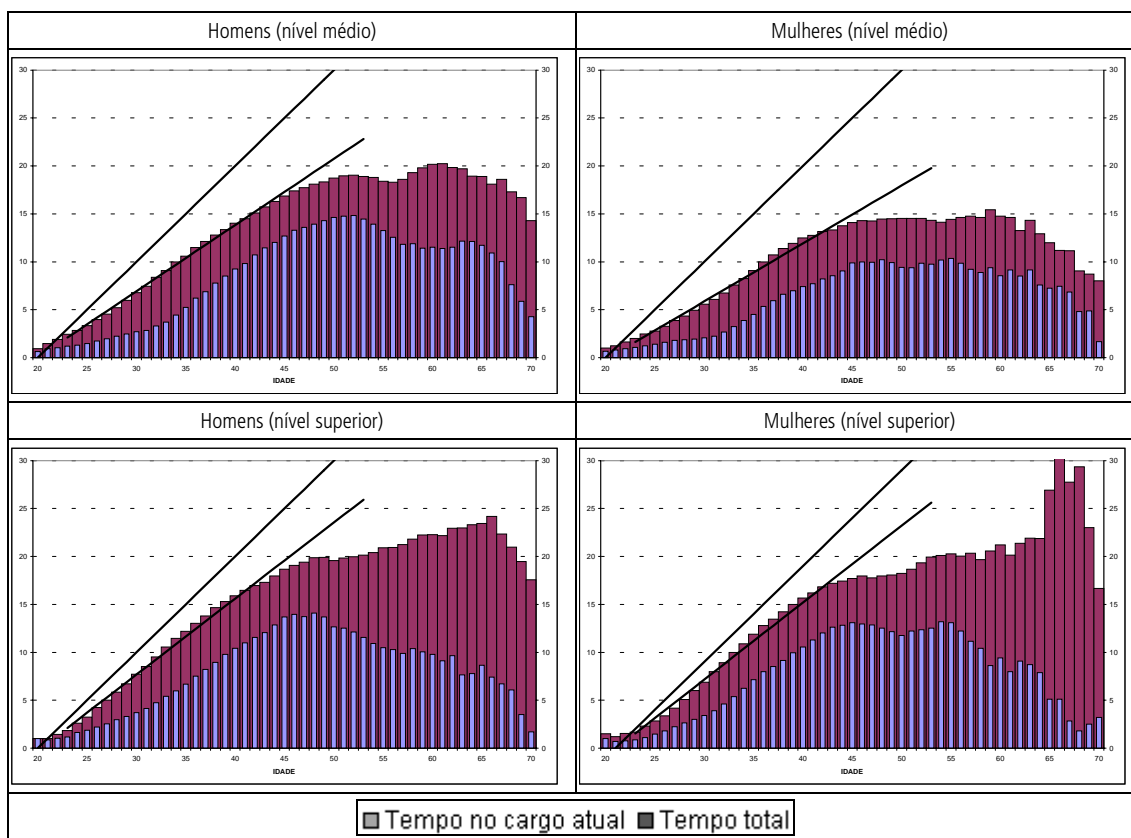
Fonte: Rais-Migra.

Para uma melhor descrição dos tempos no cargo atual e total, foi feita uma análise por idade individual para cada um dos poderes, que é apresentada nas subseções seguintes.

### 3.1 PODER LEGISLATIVO (CÓDIGO 1040)

O Gráfico 4 apresenta, para cada combinação de sexo e nível de escolaridade: o tempo médio de trabalho no vínculo atual; o tempo médio de trabalho em todos os vínculos de trabalho, incluindo o atual; uma reta ajustada aos dados de tempo médio de todos os vínculos para as idades entre 25 e 45 anos (aproximadamente); e uma reta de 45°. As duas primeiras informações são mostradas como barras e as duas últimas como linhas.

GRÁFICO 4  
**TEMPO MÉDIO DE SERVIÇO NO VÍNCULO ATUAL E TEMPO MÉDIO TOTAL DE SERVIDORES COMO FUNÇÃO DA IDADE — PODER LEGISLATIVO FEDERAL**  
 [escala máxima: 30 anos]



Fonte: Rais-Migra.

A primeira reta foi obtida por uma regressão linear simples. A reta de 45° foi obtida tendo como ponto de partida a idade ajustada na primeira reta como de entrada no mercado. A inclinação da primeira reta representa a taxa média de aumento do tempo de serviço formal por cada ano de vida.

A segunda reta seria a trajetória dessa população, caso não houvesse nem saídas de pessoal nem entradas tardias com tempo de serviço menor do que o da população já trabalhando. A Tabela 10 apresenta os valores das idades médias de entrada no serviço formal e a taxa média de crescimento do tempo de serviço total por sexo e escolaridade para os funcionários do Legislativo, bem como dos outros poderes, e que serão analisadas mais tarde.

TABELA 10  
**IDADE MÉDIA DE ENTRADA E TAXA MÉDIA DE CRESCIMENTO DO TEMPO DE SERVIÇO TOTAL POR SEXO E ESCOLARIDADE SEGUNDO OS PODERES**

		Nível médio		Nível superior	
		Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Executivo	Idade de entrada	17,4	18,3	19,1	21,5
	Taxa de crescimento (%)	84	80	76	85
Judiciário	Idade de entrada	18,3	19,7	19,8	20,8
	Taxa de crescimento (%)	74	80	74	78
Legislativo	Idade de entrada	20,0	20,3	20,3	21,1
	Taxa de crescimento (%)	69	60	79	80

Fonte: Rais-Migra.



Como pode ser observado no Gráfico 4, os tempos médio total e no vínculo atual são maiores entre os homens do que entre as mulheres para o pessoal de nível médio, sugerindo que as mulheres entram mais tarde nesse segmento de mercado ou apresentam uma vida laboral mais intermitente e com maiores lapsos de não-trabalho ou de trabalho informal do que os homens. Tais hipóteses são confirmadas tanto pela idade média mais alta quanto pela taxa de crescimento mais baixa das mulheres de nível médio *vis-à-vis* os homens (ver Tabela 10).

Entre os funcionários de nível médio dos três poderes, o contingente do Legislativo apresenta a menor taxa de crescimento do tempo médio de serviço como função da idade. A distribuição do tempo para os homens de nível médio se apresenta bimodal: aos 52 e aos 60 anos de idade, tanto para o tempo total como para o tempo no vínculo atual.

Para o pessoal de nível superior, o hiato de gênero é quase insignificante, sugerindo condições semelhantes para homens e mulheres ao longo da vida laboral, ainda que as mulheres entrem em média quase um ano mais tarde do que os homens.

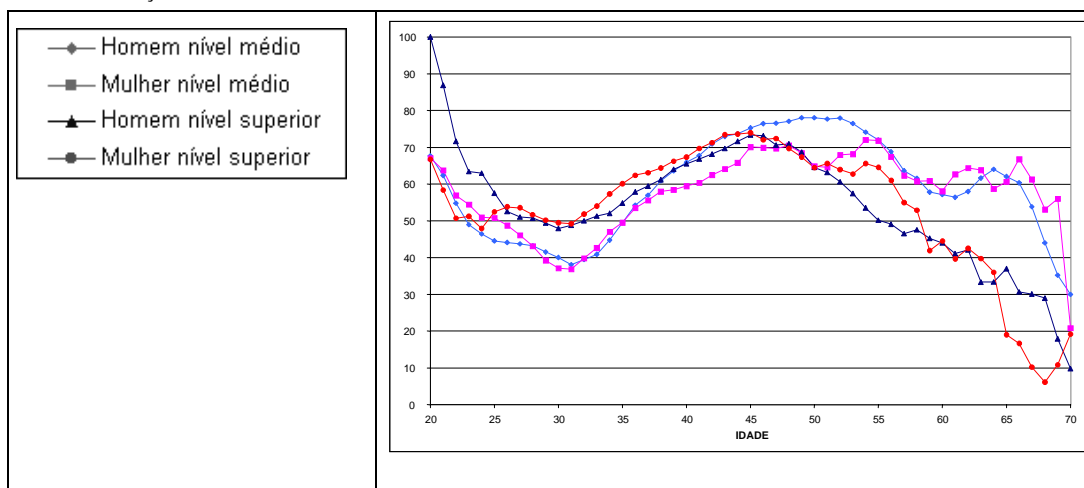
Assumindo-se que os funcionários entram para o serviço público com a intenção de fazer carreira e se aposentar na função, esperar-se-ia que os tempos de serviço dos servidores fossem uma função crescente com a idade, pelo menos até a elegibilidade mínima para o benefício: 30 anos para homens e 25 para mulheres. Os gráficos, porém, mostram esse comportamento até o entorno dos 45 anos, quando se tornam decrescentes no caso do tempo de serviço no vínculo atual ou se estabilizam no caso do tempo de serviço total para o pessoal de nível médio e mostram um crescimento moderado no caso do pessoal de nível superior.

Uma explicação possível seria a contagem de tempo fictício para a aposentadoria, prática proibida com a EC 20 de 1998 (para o tempo decorrido a partir dessa data, mas não com respeito ao tempo anterior), todavia percebível nos dados analisados. Pode-se pensar também em outras explicações para esse comportamento: entrada tardia no serviço público, saída seletiva (daqueles que apresentam maior tempo de serviço), regras de elegibilidade diferenciadas (parlamentares podiam se aposentar com dois mandatos), o fato de a base de dados ter tido início somente em 1985 etc.

Quando se analisa a proporção do tempo de serviço no vínculo atual como função da idade, verificamos o mesmo comportamento, tanto para homens como para mulheres, com ou sem nível superior. Observamos, porém, que para os funcionários com mais de 50 anos, aqueles com nível médio, tanto homens como mulheres, apresentam maior proporção de tempo de serviço no vínculo atual, quando comparado com os funcionários com nível superior (ver Gráfico 5). Para os mais jovens, observa-se o contrário: os funcionários com nível superior apresentam maior tempo de serviço no vínculo atual quando comparado com os de nível médio.

GRÁFICO 5

**PROPORÇÃO DO TEMPO DE SERVIÇO NO VÍNCULO ATUAL COMO FUNÇÃO DA IDADE, SEXO E GRAU DE INSTRUÇÃO – PODER LEGISLATIVO FEDERAL**



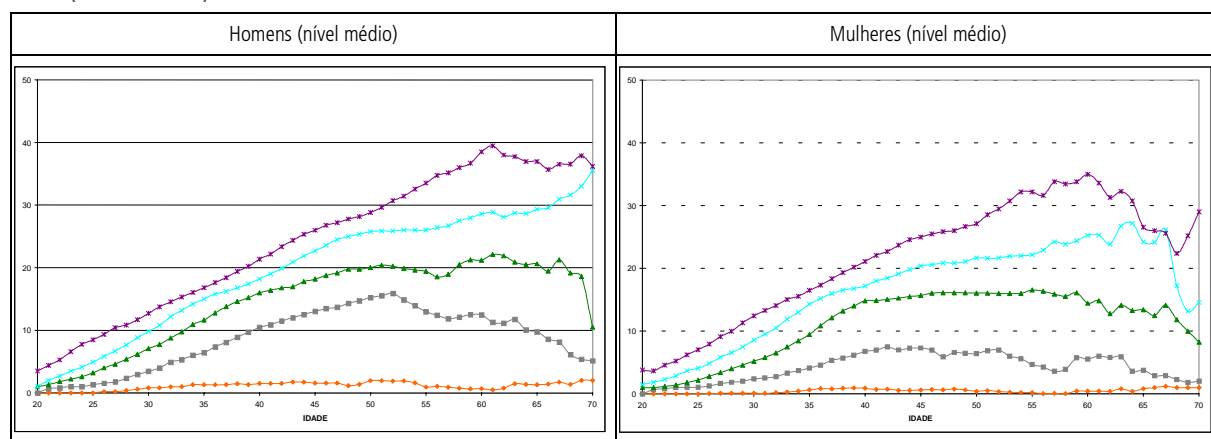
Fonte: Rais-Migra.

Para se ter uma idéia de distribuição do tempo de serviço total por idade, o Gráfico 6 mostra alguns percentis selecionados de distribuição para cada idade e sexo, a saber 5%, 25%, 50%, 75% e 95%. A distribuição, como esperado, é limitada inferiormente e tem caudas pesadas com valores altos. Quando se analisam os percentis selecionados, observamos que, *grosso modo*, os percentis se mostram crescentes com a idade, como esperado, pelo menos até 50 anos de idade. A queda do percentil, 5% e 25% a partir dessa idade para os homens, tanto do nível médio quanto do nível superior, parece indicar entradas bem tardias no mercado formal de trabalho via Poder Legislativo.<sup>2</sup> Entre as mulheres esse fenômeno é menos notável.

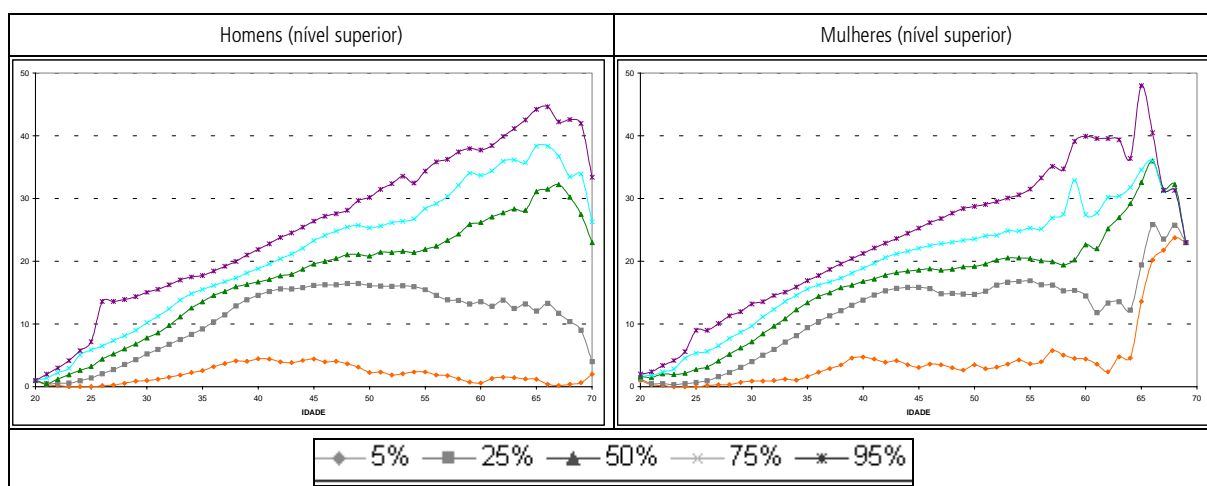
GRÁFICO 6

**PERCENTIS SELECIONADOS DE TEMPO DE SERVIÇO TOTAL COMO FUNÇÃO DA IDADE — PODER LEGISLATIVO FEDERAL**

[escala máxima: 50]



2. Uma outra possibilidade é de indivíduos que já tenham se aposentado pelo regime geral e conseqüentemente não tragam nenhum tempo de serviço para contabilizar no sistema público.



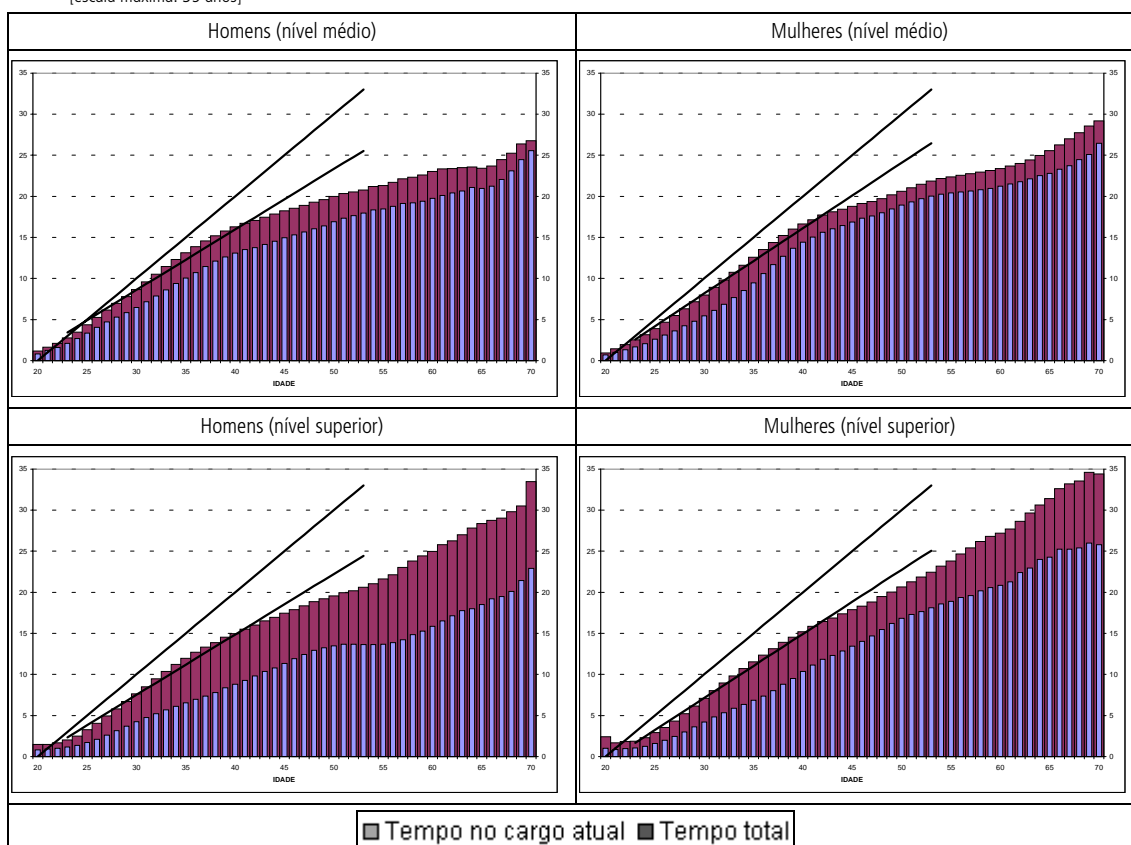
Fonte: Rais-Migra.

### 3.2 PODER JUDICIÁRIO (CÓDIGO 1074)

O Gráfico 7 apresenta para o Poder Judiciário informações semelhantes às que apresentou para o Poder Legislativo. Entre os funcionários do Poder Judiciário, assim como para os do Poder Legislativo, os tempos médio, total e no vínculo atual são maiores entre os homens do que entre as mulheres para o pessoal de nível médio. A distribuição do tempo para os homens de nível médio se apresenta bimodal: aos 52 e aos 63 anos de idade tanto para o tempo no vínculo atual e aos 52 e 61 anos para o tempo total. Para o pessoal de nível médio parece haver uma fidelidade maior ao vínculo no Poder Judiciário do que no Legislativo: a idade média ao entrar é menor e a taxa de crescimento do tempo total é maior (ver Tabela 10).

Como era de se esperar, o pessoal de nível superior do Judiciário ingressa no mercado de trabalho a uma idade média superior à do pessoal de nível médio, mas inferior à do pessoal de mesmo nível do Poder Legislativo. As taxas de crescimento dos anos de serviço são muito semelhantes para os dois níveis de escolaridade. O que se nota no nível superior é que o tempo de serviço se mostra crescente até a última idade analisada, 70 anos, indicando uma fidelidade maior ao vínculo do que os funcionários correspondentes do Poder Legislativo. Esse fato revela que o pessoal de nível superior do Legislativo permanece na função bastante tempo depois de já ser elegível para a aposentadoria. Esse fato pode ser parcialmente explicado pelo valor social associado à posição dos juízes e ao afunilamento das posições mais altas na hierarquia.

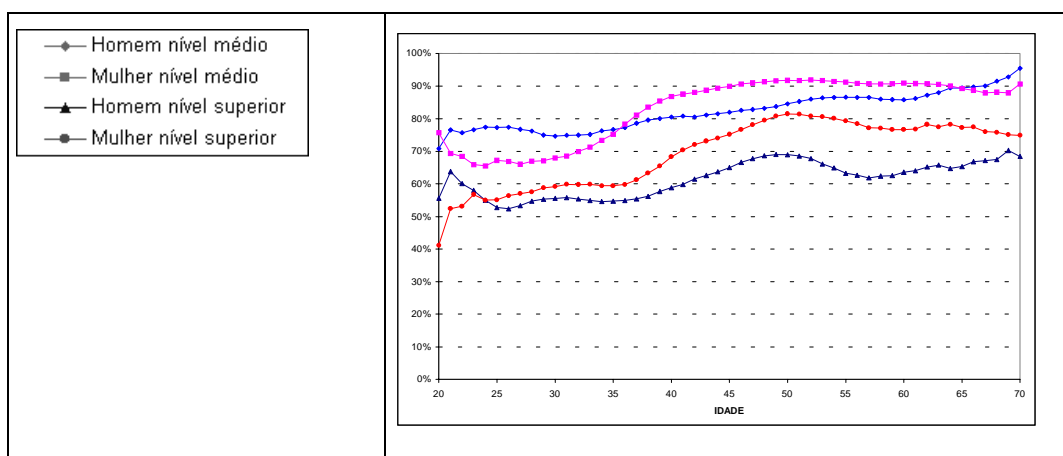
GRÁFICO 7  
**TEMPO MÉDIO DE SERVIÇO NO VÍNCULO ATUAL E TEMPO MÉDIO TOTAL DE SERVIDORES COMO FUNÇÃO DA IDADE — PODER JUDICIÁRIO FEDERAL**  
 [escala máxima: 35 anos]



Fonte: Rais-Migra.

A análise da proporção do tempo de serviço no vínculo atual como função da idade evidencia que os funcionários com nível médio, tanto homens como mulheres, apresentam maior proporção de tempo de serviço no vínculo atual, quando comparados com os funcionários com nível superior, para quase todas as idades, como pode ser observado no Gráfico 8. Mulheres de cada nível de escolaridade apresentam para quase todas as idades maior proporção de tempo no último vínculo do que os homens.

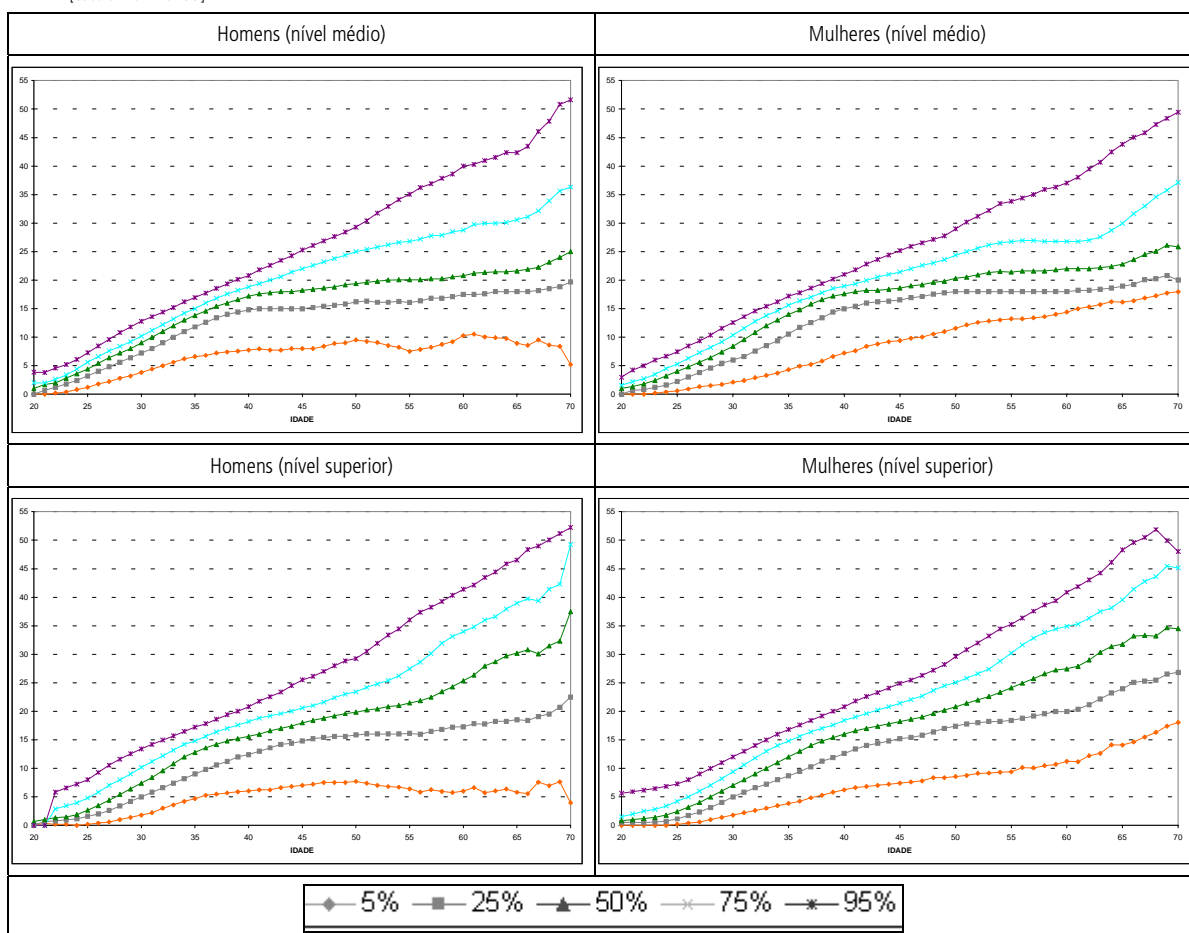
GRÁFICO 8  
**PROPORÇÃO DE TEMPO DE SERVIÇO NO VÍNCULO ATUAL COMO FUNÇÃO DA IDADE, SEXO E GRAU DE INSTRUÇÃO — PODER JUDICIÁRIO FEDERAL**  
 [em %]



Fonte: Rais-Migra.

Para os funcionários do Judiciário, os percentis selecionados (Gráfico 9), exceto pelo percentil de 5%, que se apresenta pequeno para os homens, mostram-se crescentes com a idade, como esperado. O que é notável, como já mencionado, é que parece haver um adiamento da aposentadoria, mesmo quando já existe a elegibilidade para o benefício: entre o pessoal de nível superior aos 70 anos de idade a mediana é cerca de 33 anos, ou seja, metade desse contingente já cumpriu os requisitos de tempo de serviço/contribuição para a aposentadoria. Entre o pessoal de nível médio, ainda que a mediana seja sempre crescente com a idade o valor alcançado aos 70 anos é menor, 25 anos de tempo de serviço/contribuição.

GRÁFICO 9  
**PERCENTIS SELECIONADOS DE TEMPO DE SERVIÇO NO VÍNCULO TOTAL COMO FUNÇÃO DA IDADE — PODER JUDICIÁRIO FEDERAL**  
 [escala máxima: 55]



Fonte: Rais-Migra.

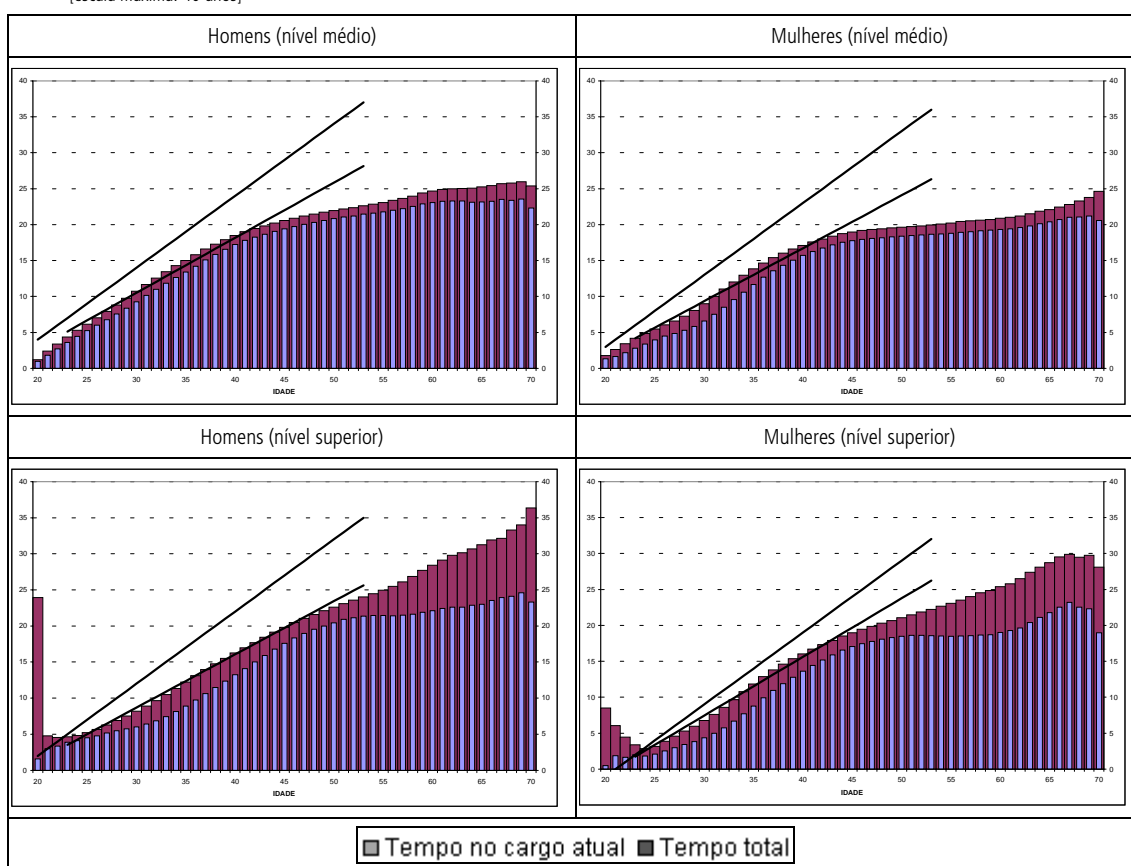
### 3.3 PODER EXECUTIVO (CÓDIGOS 1015, 1104, 1139)

O Gráfico 10 apresenta para o Poder Executivo informações semelhantes às que apresentou para o Poder Legislativo e o Gráfico 7 para o Poder Judiciário: para cada sexo, idade e escolaridade, o tempo médio de serviço total e no vínculo atual, bem como a reta de ajuste para o tempo total e a reta de 45° correspondente. Entre os funcionários do Poder Executivo, assim como para os do Poder Legislativo e Judiciário, os tempos médios total e no vínculo atual são maiores entre os homens do que entre as mulheres para os

empregados de nível médio. Tanto para o pessoal de nível médio como para o de nível superior parece haver uma fidelidade maior à função pública no Poder Executivo do que nos outros poderes: a taxa de crescimento do tempo total é consistentemente maior (ver Tabela 10).

Entre os funcionários do Poder Executivo, assim como ocorre entre os funcionários dos Poderes Legislativo e Judiciário, o tempo médio total e no vínculo atual são maiores entre os homens do que entre as mulheres para o pessoal de nível médio, mas, comparativamente ao pessoal dos outros poderes, o hiato de gênero é bem menor. A distribuição do tempo não apresenta bimodalidade, exceto uma discreta modalidade para o tempo no vínculo atual das mulheres com nível superior, com a segunda tendência em idade bem avançada (ver Gráfico 10).

GRÁFICO 10  
**TEMPO MÉDIO DE SERVIÇO NO VÍNCULO ATUAL E TEMPO MÉDIO TOTAL DE SERVIDORES COMO FUNÇÃO DA IDADE — PODER EXECUTIVO FEDERAL**  
 [escala máxima: 40 anos]



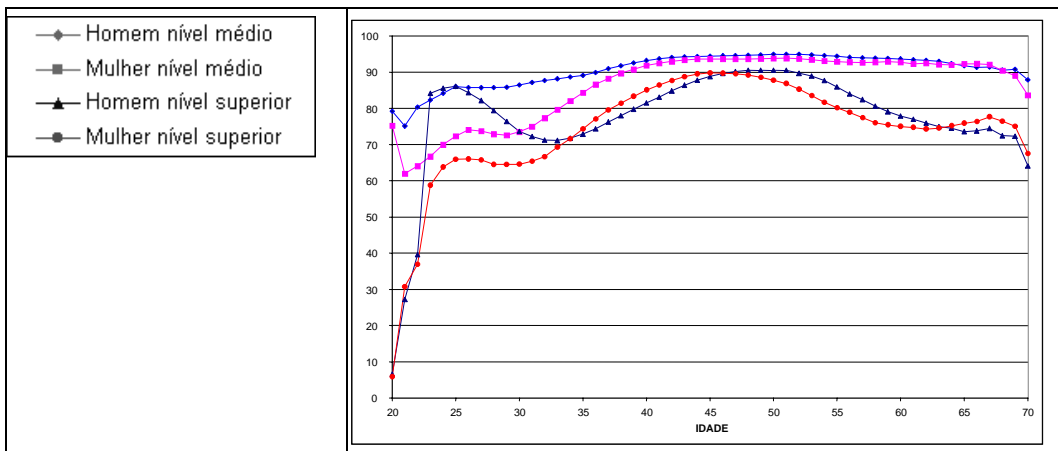
Fonte: Rais-Migra.

Aqui, também, esperar-se-ia que os tempos de serviço dos servidores fossem uma função crescente com a idade. Observamos que o tempo médio total se mostra crescente para os funcionários de nível superior, com uma curva mais côncava para os funcionários de nível médio.

A proporção do tempo de serviço no vínculo atual como função da idade, para o pessoal do Executivo, é o maior entre os três poderes. Além disso, os funcionários com nível médio, tanto homens como mulheres, apresentam maior proporção de tempo de serviço no vínculo atual, quando comparado com os funcionários com nível

superior, para quase todas as idades, exceto os mais jovens (Gráfico 11), semelhante ao já observado para os funcionários do Judiciário.

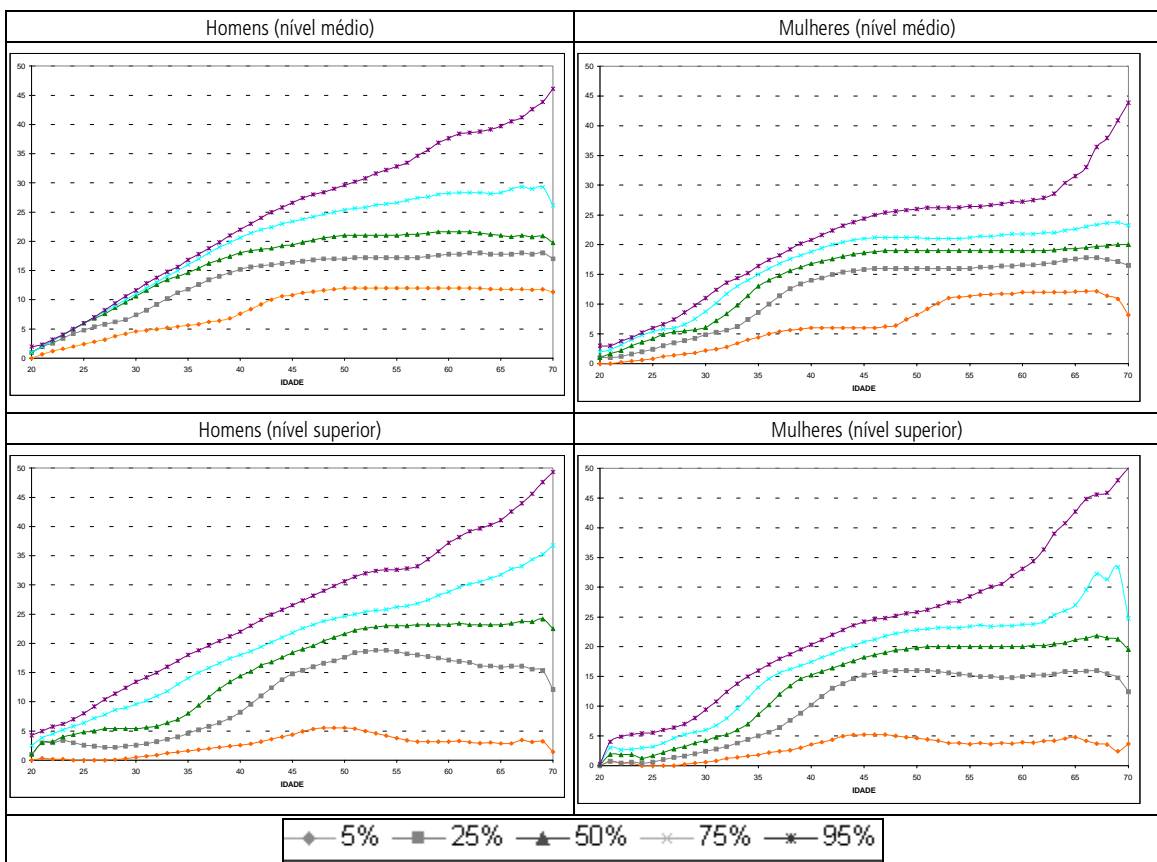
GRÁFICO 11  
**PROPORÇÃO DE TEMPO DE SERVIÇO NO VÍNCULO ATUAL COMO FUNÇÃO DA IDADE, SEXO E GRAU DE INSTRUÇÃO — PODER EXECUTIVO FEDERAL**  
 [em %]



Fonte: Rais-Migra.

Quando se analisam os percentis selecionados (Gráfico 12), observamos que os percentis mais altos se mostram crescentes com a idade, como esperado. Os percentis menores mostram uma certa estabilidade a partir dos 40 anos.

GRÁFICO 12  
**PERCENTIS SELECIONADOS DE TEMPO DE SERVIÇO TOTAL COMO FUNÇÃO DA IDADE — PODER EXECUTIVO FEDERAL**  
 [escala máxima: 50 anos]

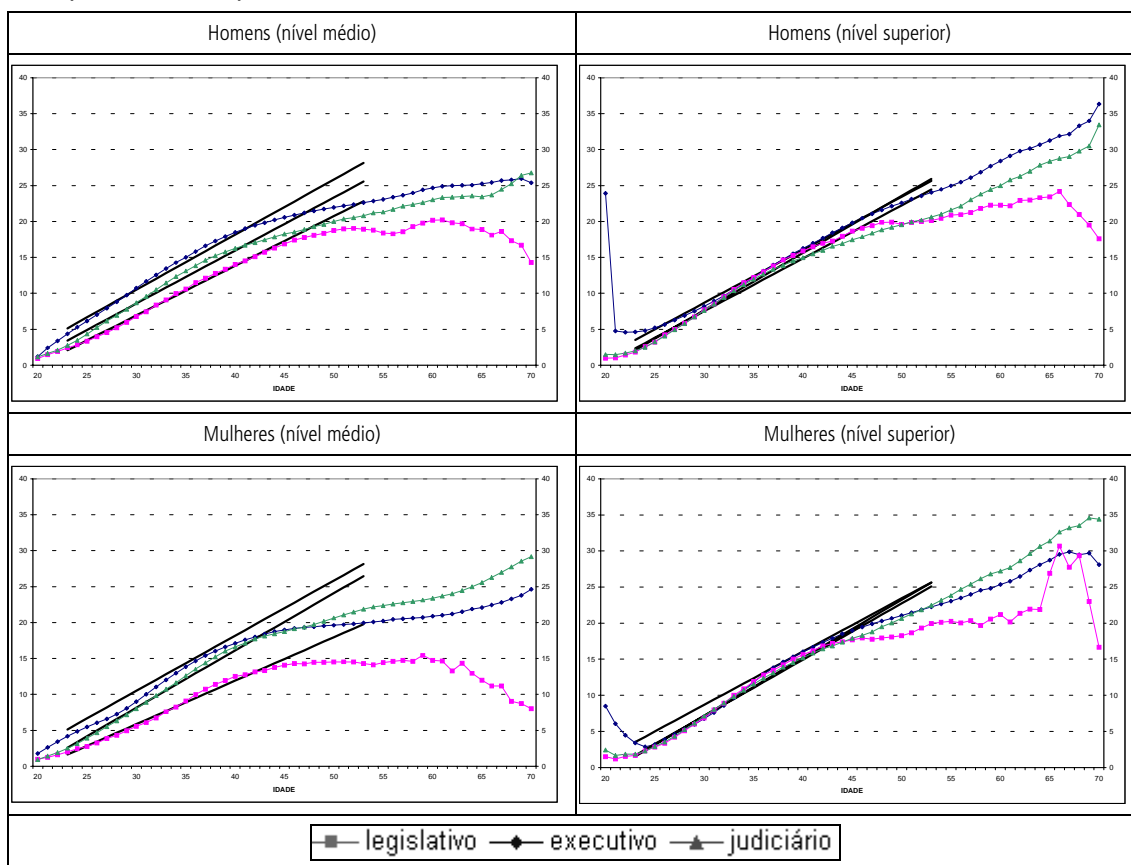


Fonte: Rais-Migra.

### 3.4 UMA COMPARAÇÃO DOS TEMPOS DE SERVIÇO TOTAL E ATUAL ENTRE OS PODERES

Quando comparamos os tempos de serviço total para os três poderes, verificamos que, entre os funcionários de nível médio masculino, existe um ordenamento: os do Poder Legislativo apresentam o menor tempo total e, os do Poder Executivo, o maior tempo para todas as idades. Para as mulheres de nível médio, as funcionárias do Poder Legislativo apresentam o menor tempo total de serviço e as dos Poderes Executivo e Judiciário apresentam tempos semelhantes até os 47 anos e a partir desta idade, os do Poder Judiciário apresentam tempo maior do que o pessoal do Poder Executivo. Entre os empregados com nível superior, há uma diferenciação nos tempos de serviço a partir dos 36 anos, quando os trabalhadores do Poder Legislativo passam a apresentar o menor tempo. Entre os homens, os do Poder Executivo apresentam os maiores tempos de serviço total e, entre as mulheres, as do Poder Judiciário (Gráfico 13).

GRÁFICO 13  
COMPARAÇÃO DOS TEMPOS DE SERVIÇO TOTAL  
[escala máxima: 40 anos]



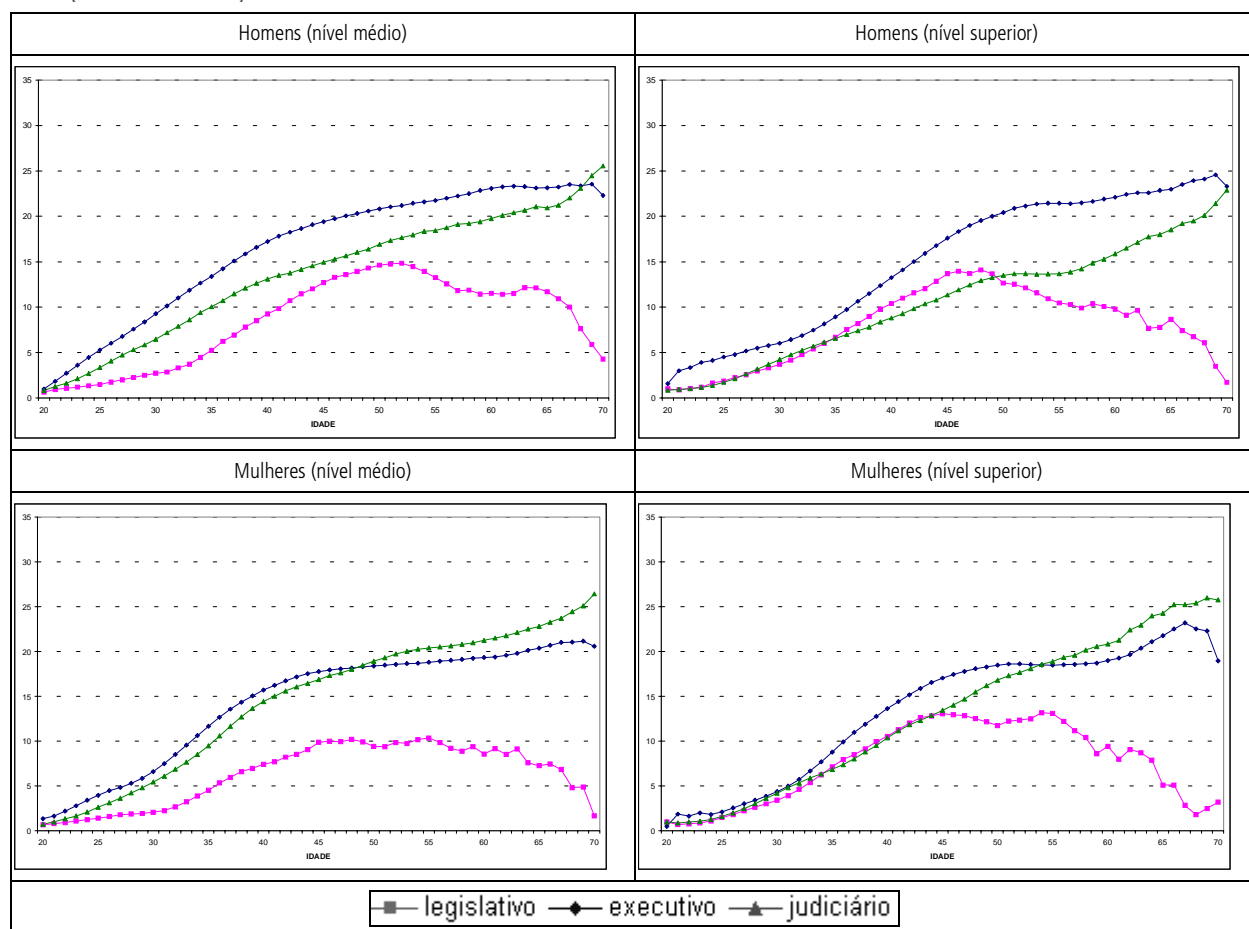
Fonte: Rais-Migra.

Os tempos de serviço no vínculo atual apresentam também, entre os funcionários de nível médio, o mesmo ordenamento para os três poderes: os do Poder Legislativo apresentam o menor tempo total e os do Poder Executivo, o maior tempo para todas as idades. Para as mulheres de nível médio, as funcionárias do Poder Legislativo apresentam o menor tempo total de serviço e as dos Poderes Executivo e Judiciário apresentam um cruzamento em torno dos 49 anos: até esta idade, o pessoal do Poder Executivo apresenta tempos maiores e, a partir dessa idade, os do Poder



Judiciário apresentam tempos maiores. Entre os funcionários com nível superior, os empregados do Poder Legislativo apresentam o menor tempo, e decrescente com a idade. Entre os homens, os do Poder Executivo apresentam os maiores tempos de serviço total e entre as mulheres, as do Poder Judiciário, a partir dos 54 anos (Gráfico 14).

GRÁFICO 14  
**COMPARAÇÃO DOS TEMPOS DE SERVIÇO NO VÍNCULO ATUAL**  
 [escala máxima: 35 anos]



Fonte: Rais-Migra.

## 4 A CARÊNCIA PARA APOSENTADORIA NO SERVIÇO PÚBLICO

A redação original do artigo 40 da Constituição de 1988 (ver Anexo C) estabelecia, em regra geral, como critérios para a aposentadoria integral a invalidez permanente, sob certas condições, ou 35 e 30 anos de serviço para homens e mulheres, respectivamente. Já para o requerimento de aposentadoria proporcional, o tempo de serviço era diminuído em 5 anos ou a aposentadoria poderia ser requerida a partir dos 65 anos de idade, no caso dos homens, e aos 60 anos, no caso das mulheres. Não havia nenhuma referência à carência, ou seja, a um tempo mínimo de exercício da função pública e, conseqüentemente, de contribuições específicas para o plano de seguridade do servidor.

A EC 20, de 15 de dezembro de 1998 (ver Anexo C), alterou algumas das regras de aposentadoria, tanto para os trabalhadores da iniciativa privada, como para os servidores públicos e, mais do que isso, incorporou novas exigências para a

elegibilidade. A carência foi uma das inovações da EC 20. Assim, à exceção daqueles que já tinham direito adquirido quando da publicação da emenda, foi estabelecida uma regra de transição para os servidores em atividade que, para se aposentarem com salário de benefício integral, ou seja, equivalente ao último salário, passaram a ter que contar com 35 e 30 anos de serviço, acrescido de um período de contribuição equivalente a 20% do tempo restante para a aposentadoria integral em dezembro de 1998, e 53 e 48 anos de idade (homens e mulheres, respectivamente) e 5 anos de efetivo exercício no cargo em que se desse a aposentadoria. No caso da aposentadoria proporcional, mantida apenas durante o período de transição, passou a ser exigido 30 anos de serviço para os homens e 25 para as mulheres, acrescido em 40% do tempo restante para a aposentadoria na data da reforma, além do limite etário de 53 anos para os homens e 48 anos para as mulheres.

A regra permanente, ou seja, para os contratados após a reforma, estipulou uma carência de 10 anos de efetivo exercício no serviço público e 5 anos no cargo em que se requeresse a aposentadoria, além da exigência de 60 anos de idade e 35 anos de contribuição para os homens e 55 anos de idade e 30 de contribuição para as mulheres. A aposentadoria proporcional foi extinta, permanecendo a aposentadoria por idade, aos 65 e 60 anos (homens e mulheres), com proventos proporcionais.

A EC 41 (ver Anexo C), além de outras medidas, alterou as regras de carência para a aposentadoria. A saber, além da idade mínima (60 anos, se homem, e 55, se mulher) e do tempo de contribuição de 35 e 30 anos para homens e mulheres, a referida emenda incorporou, para a elegibilidade para aposentadoria integral, a exigência de 20 anos de efetivo exercício no serviço público, 10 anos de carreira e 5 anos no exercício do cargo em que se desse a aposentadoria. Já a aposentadoria proporcional pode ser requerida, desde que cumpridas as regras estabelecidas pela EC 20 para a aposentadoria integral, sendo o benefício diminuído em 3,5% e 5% por ano antecipado em relação à idade de 60 (homens) e 55 (mulheres) para aqueles que se aposentarem até dezembro de 2005 e a partir de janeiro de 2006, respectivamente.

Finalmente, está em tramitação no Congresso uma proposta de reforma denominada paralela (PEC 227) que prevê aposentadoria integral a partir dos 35 e 30 anos de contribuição (homens e mulheres) para os servidores que contarem com 25 anos de serviço público, 15 anos de carreira e 5 anos no cargo em que se der a aposentadoria, com redução de 1 ano na idade em relação ao limite etário de 60 e 55 anos para cada ano de contribuição que exceder o tempo previsto.

Analisando as características dos servidores federais apresentadas nas seções anteriores em conjunto com as regras de elegibilidade para aposentadorias estabelecidas pelas ECs 20 e 41, *vis-à-vis* o texto original da Constituição Federal, a proposta desta seção é analisar especificamente o efeito da imposição de regras de carência para a aposentadoria.

Os Gráficos 15, 16 e 17 apresentam, para cada um dos poderes, desagregado por sexo, escolaridade e grupos de idade, a proporção de servidores com diferentes tempos mínimos de serviço.

GRÁFICO 15  
**PROPORÇÃO DE TEMPO DE SERVIÇO NO VÍNCULO ANTERIOR COMO FUNÇÃO DE IDADE, SEXO E GRAU DE INSTRUÇÃO**  
 [escala máxima: 70%]

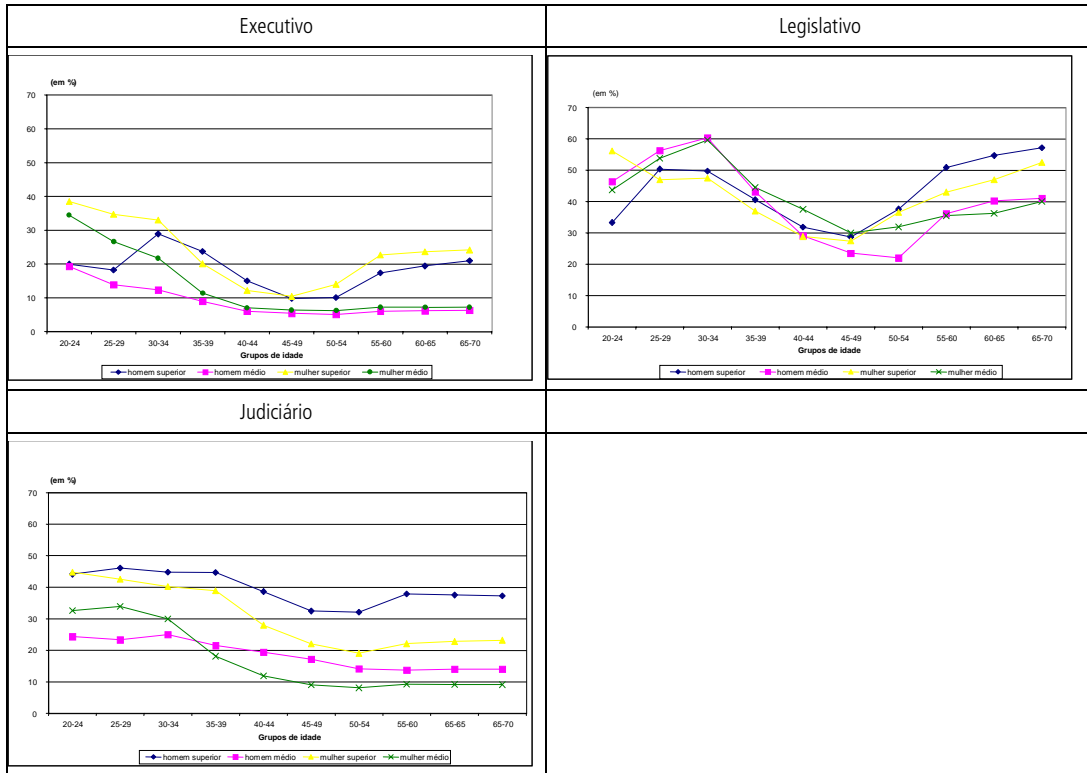
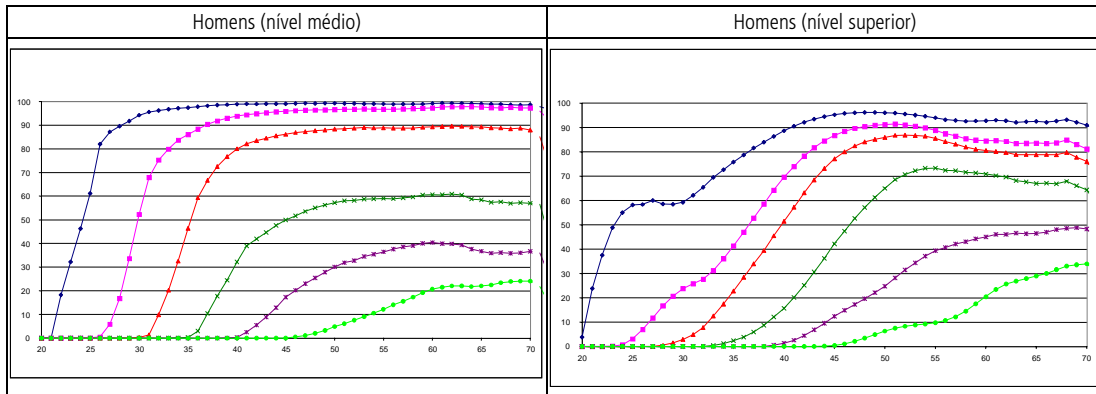
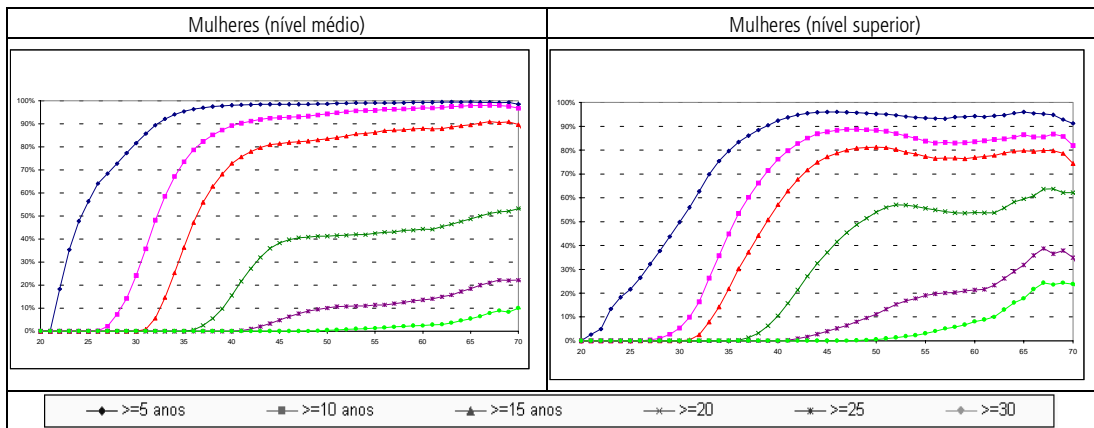


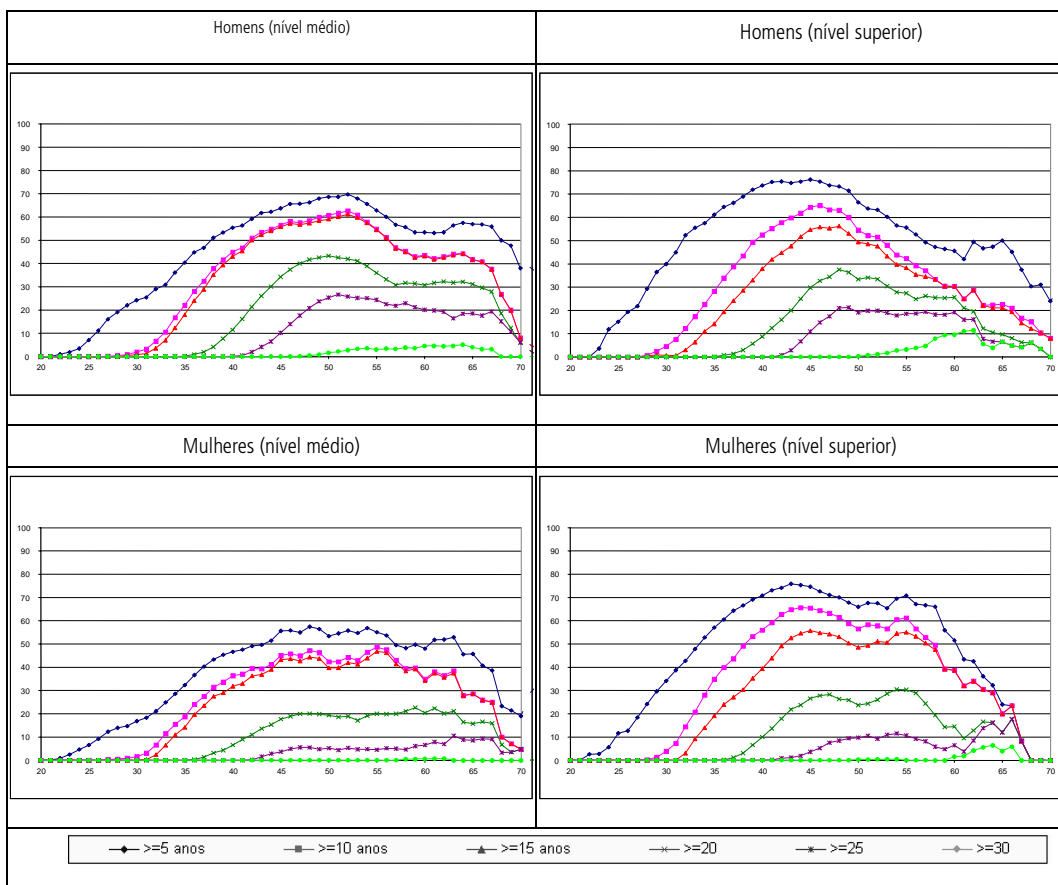
GRÁFICO 16  
**PROPORÇÃO DE FUNCIONÁRIOS COM DIFERENTES TEMPOS MÍNIMOS DE SERVIÇO NO VÍNCULO ATUAL — PODER EXECUTIVO FEDERAL**  
 [em %]





Fonte: Rais-Migra.

GRÁFICO 17  
**PROPORÇÃO DE FUNCIONÁRIOS COM DIFERENTES TEMPOS MÍNIMOS DE SERVIÇO NO VÍNCULO ATUAL —  
 PODER LEGISLATIVO FEDERAL**  
 [em %]



Fonte: Rais-Migra.

O Gráfico 15 apresenta, para cada um dos poderes e desagregados por sexo e escolaridade, a proporção do tempo médio anterior ao último vínculo.

Observa-se no Gráfico 15 que no Executivo as mulheres até a faixa etária de 34 anos apresentam, em média, maior proporção — quase duas vezes mais — de tempo anterior ao vínculo atual, para os dois níveis de escolaridade, do que homens. A partir dos 35 anos, entre funcionários de nível superior, essa relação se inverte: mulheres

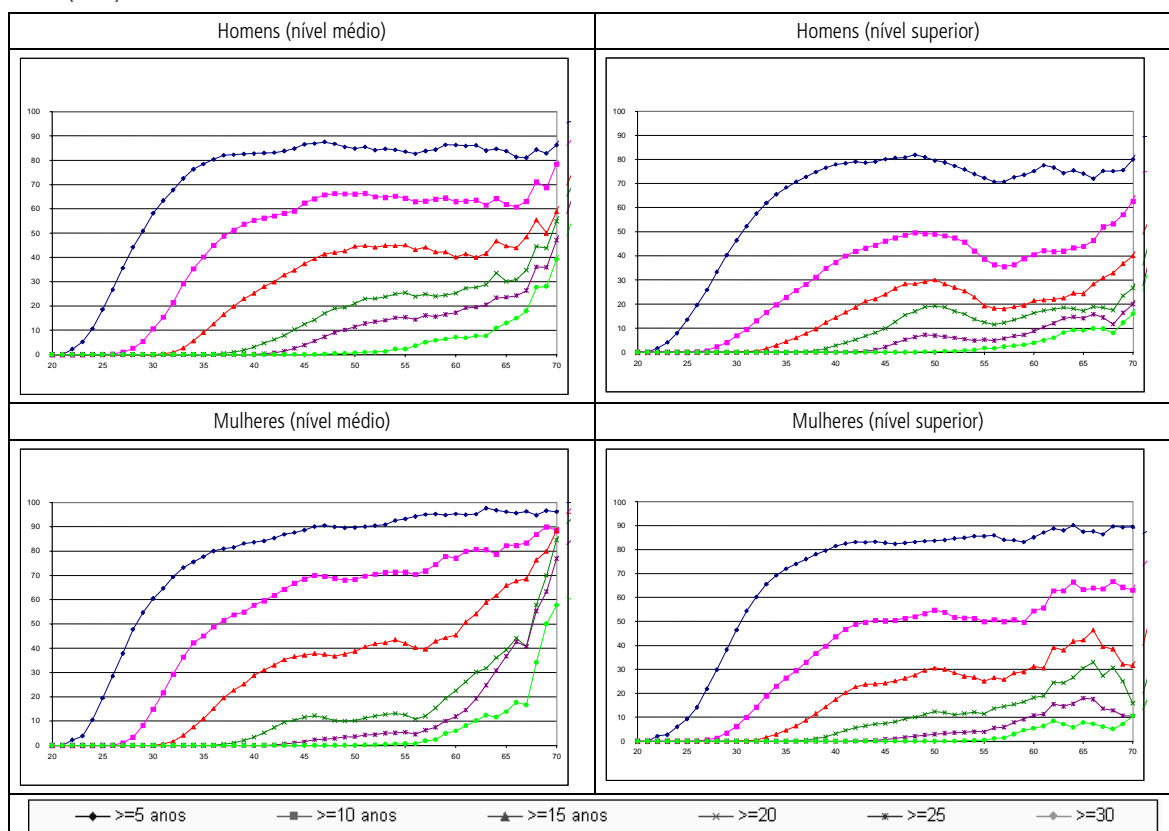
com alta escolaridade passam a apresentar, proporcionalmente, menos tempo no vínculo anterior do que os homens. Já entre a população de nível médio, as mulheres em todas as faixas etárias apresentam maior proporção de tempo anterior ao vínculo atual, sendo que a diferença entre homens e mulheres diminui conforme aumenta a idade, chegando a representar apenas 1% no último grupo analisado (55 a 60 anos de idade).

No Judiciário, até a faixa etária de 30 a 34 anos as mulheres de nível médio apresentam maior tempo no vínculo anterior do que os homens; a partir dos 35 anos homens de nível médio apresentam tempo superior ao das mulheres com a mesma escolaridade. Dentre os funcionários com nível superior, a exceção do primeiro grupo (20 a 24 anos de idade), os homens apresentam maior tempo anterior.

No Legislativo, até a faixa etária de 30 a 34 anos com nível médio, ocorre o inverso do verificado no Judiciário: homens apresentam maior tempo no vínculo anterior e, a partir dos 35 anos, as mulheres de nível médio apresentam maior tempo no vínculo anterior. A população de nível superior apresenta a mesma trajetória que o igual grupo do Judiciário.

Os Gráficos 16, 17 e 18 apresentam para os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, respectivamente, a distribuição cumulativa de funcionários com diferentes tempos mínimos de serviço no vínculo atual, segundo limites de tempo mínimo para cada combinação de sexo e nível de instrução. Foram utilizados seis valores como limite: 5, 10, 15, 20, 25 e 30 anos no vínculo atual.

GRÁFICO 18  
**PROPORÇÃO DE FUNCIONÁRIOS COM DIFERENTES TEMPOS MÍNIMOS DE SERVIÇO NO VÍNCULO ATUAL —**  
**PODER JUDICIÁRIO FEDERAL**  
 [em %]



Os dois primeiros valores são referentes à carência para a aposentadoria determinada pela EC 20 na regra de transição e permanente. O quarto ponto foi selecionado com base na EC 41, que estipulou 20 anos de serviço público como carência, além de 10 anos na carreira e 5 no cargo. A escolha do terceiro e do quinto pontos foi feita tendo em vista a PEC 227 (apesar de a mesma ainda não ter sido aprovada), que prevê como carência para elegibilidade ao benefício integral, além do tempo de contribuição e da idade mínima, 25 anos de serviço público, 15 anos de carreira e 5 anos no cargo em que se der a aposentadoria. Finalmente, o sexto ponto — 30 anos no vínculo atual, ou seja, no serviço público — dá uma idéia da população de funcionários públicos que, segundo o poder constituinte originário, seria elegível à aposentadoria, mesmo que tivesse trabalhado somente no serviço público.

A leitura da distribuição é feita seguindo uma reta vertical imaginária para cada idade. Por exemplo, entre os homens de nível médio do Poder Executivo com 60 anos de idade, 99,1% deles têm pelo menos 5 anos de serviço no vínculo atual; 97,3% têm pelo menos 10 anos; 89,3% têm pelo menos 15 anos; 60,6% pelo menos 20 anos; 40,4% pelo menos 25 anos; e 20,7% pelo menos 30 anos de serviço no vínculo atual. Podemos também, por diferença, calcular aqueles que têm pelo menos 5 anos e menos de 10:  $2,2\% = 99,1\% - 97,3\%$ .

Da análise dos Gráficos 15, 16 e 17 depreende-se que a idade média de entrada no serviço público do Executivo federal é inferior à dos demais poderes, sendo que os funcionários de nível médio entram mais cedo do que os de nível superior. A título de ilustração, entre os funcionários com 30 anos de idade, 94,2% dos homens de nível médio (e 81,6% das mulheres de igual escolaridade) do Executivo já contavam com 5 anos de vínculo, enquanto no Judiciário somente 58,2% (60,4%, mulheres) e no Legislativo, apenas 24,2% (16,8%, mulheres) de homens na mesma idade e com a mesma escolaridade contavam com igual tempo de serviço público. Dentre os funcionários de nível superior, ainda que a idade média de entrada no Executivo continue sendo menor, a diferença em relação aos demais poderes cai substancialmente.

Finalmente, os Gráficos 18, 19 e 20 apresentam a população de funcionários públicos, desagregada por sexo e nível de instrução, elegíveis para a aposentadoria segundo os diferentes diplomas legais: o Grupo 1 refere-se à população elegível segundo as regras do texto original da Constituição Federal; o Grupo 2 abrange a população elegível segundo as regras da EC 20; e o Grupo 3 reúne a população elegível pela EC 41.

Observe-se que as ECs 20 e 41 e a PEC 227 adotaram, como regra, as idades mínimas de 55 e 60 anos e tempos mínimos de contribuição de 30 e 35 anos para mulheres e homens, respectivamente, diferenciando, contudo, as regras de carência para o benefício. Ou seja, ainda que as idades e tempos mínimos de contribuição (das regras permanentes) tenham sido mantidos, foram majorados os tempos mínimos no serviço público, na carreira e no cargo.

GRÁFICO 19  
**POPULAÇÃO ELEGÍVEL A APOSENTADORIA SEGUNDO DIFERENTES DIPLOMAS LEGAIS — EXECUTIVO**

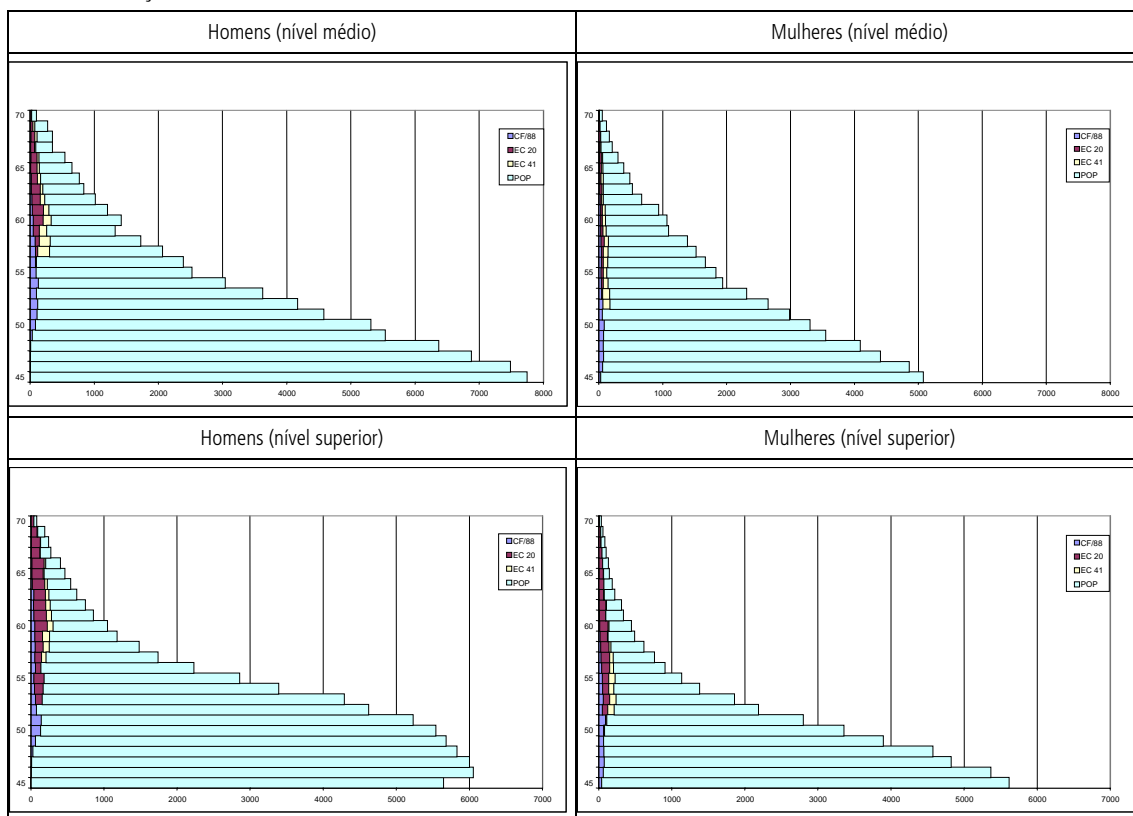


GRÁFICO 20  
**POPULAÇÃO ELEGÍVEL À APOSENTADORIA SEGUNDO DIFERENTES DIPLOMAS LEGAIS — LEGISLATIVO**

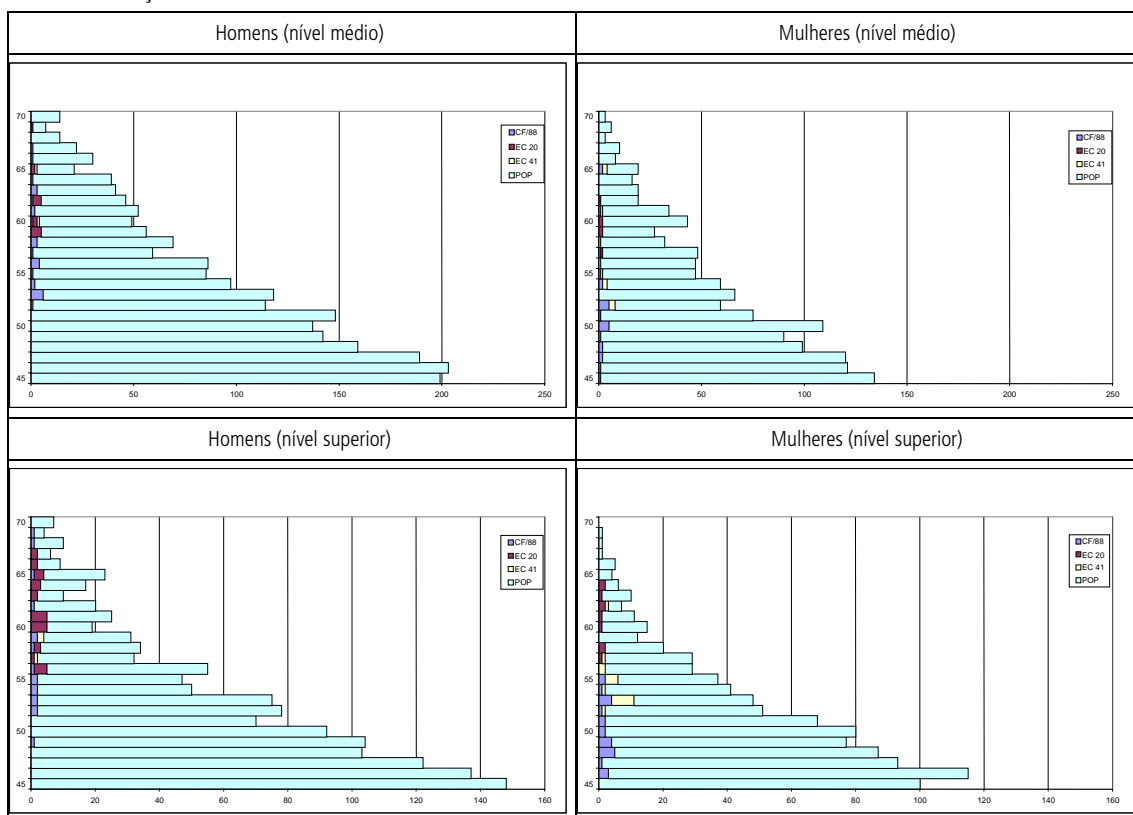
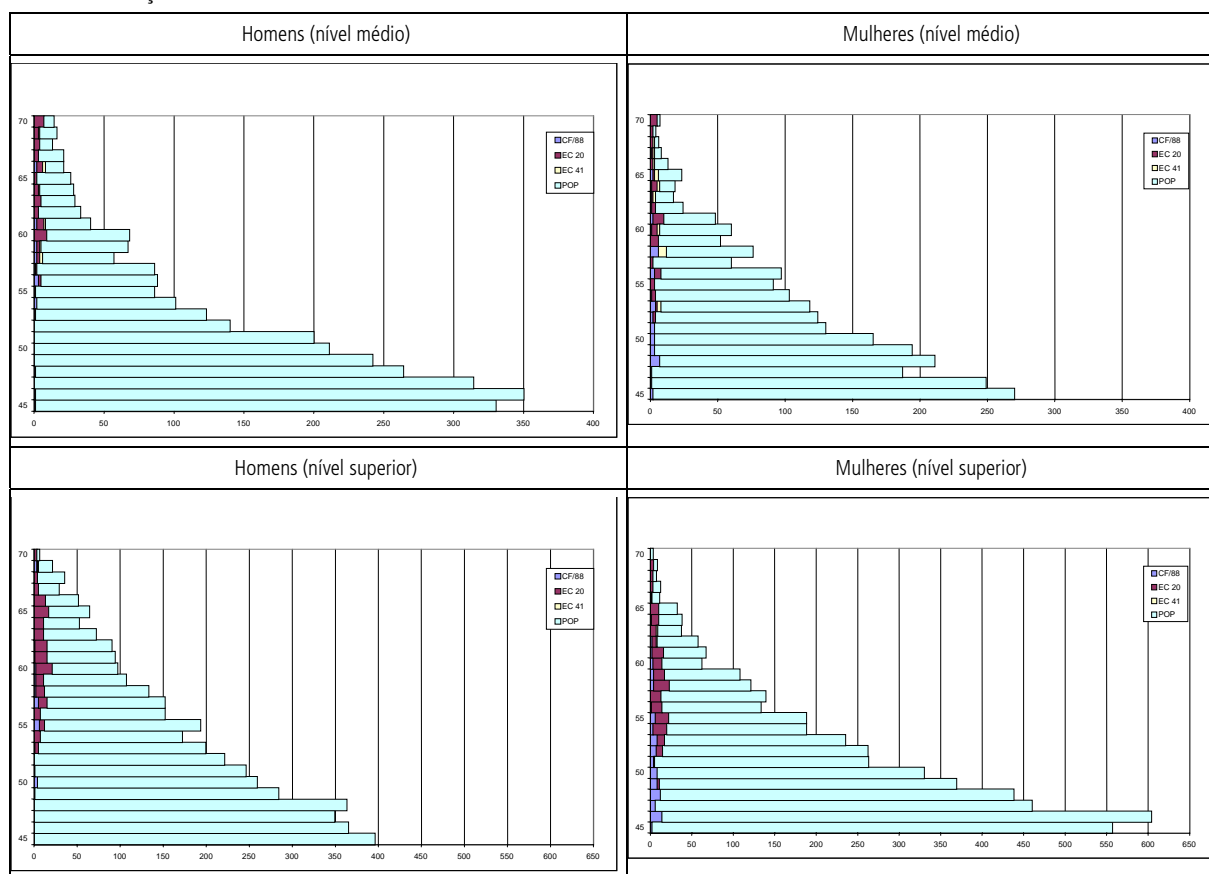


GRÁFICO 21  
**POPULAÇÃO ELEGÍVEL À APOSENTADORIA SEGUNDO DIFERENTES DIPLOMAS LEGAIS — JUDICIÁRIO**



A análise dos gráficos evidencia que as ECs 20 e 41 restringiram a população de beneficiários, *vis-à-vis* o texto constitucional original. Pelo lado da contenção das despesas, o gráfico aponta para um relativo sucesso das referidas reformas. Contudo, não há como não se cogitar a frustração das expectativas daqueles que ingressaram no serviço público sobre determinadas regras e que viram essas regras serem mudadas, só na última década, duas vezes.

## 5 CONCLUSÕES

A análise dos dados nos levam a diversas conclusões:

a) Os funcionários do Poder Executivo formam o maior contingente entre os três poderes tanto para os funcionários de nível médio quanto superior, homens e mulheres. Os homens constituem sempre maioria nos três poderes e tanto entre o pessoal de nível médio, como o de nível superior, com exceção do pessoal de nível superior do Poder Judiciário, onde as mulheres são maioria.

b) As mulheres apresentam em média maior escolaridade do que os homens para todos os poderes, ou seja, a proporção de mulheres com nível superior é consistentemente maior do que a dos homens.

c) no Poder Judiciário os funcionários com nível superior são em maior número do que os funcionários com nível médio.



d) A idade média dos funcionários públicos federais é bastante elevada, entre 35 e 44 anos e, em geral, a idade média do pessoal com nível superior é superior ao do pessoal com nível médio para cada sexo, com exceção das mulheres do Poder Executivo.

e) O valor médio do tempo total de serviço dos funcionários públicos federais dos três poderes é bastante semelhante para os homens de nível médio. Os homens com nível superior e mulheres (de nível médio e superior), os funcionários do Poder Executivo apresentam tempo superior aos dos Poderes Legislativo e Judiciário. No Poder Executivo, observamos a menor diferença entre o tempo no vínculo atual e o tempo de serviço total.

f) Quando comparamos os tempos de serviços entre os poderes, verificamos que entre os homens, tanto de nível médio como superior, aqueles do Poder Executivo apresentam os maiores tempos totais e no vínculo atual. Já entre as mulheres, a partir de uma determinada idade verificamos que aquelas do Poder Judiciário apresentam os maiores tempos de serviço total e no vínculo atual.

g) Os funcionários do Executivo apresentam uma proporção maior de tempo no último vínculo e os funcionários do Legislativo a situação oposta. O pessoal de nível médio do Executivo ingressa, em média, mais cedo no mercado de trabalho formal do que o dos demais poderes.

h) Parece que o pessoal do Executivo apresenta uma rotatividade menor com uma taxa de crescimento do tempo de serviço maior do que a do pessoal dos outros poderes. Para os Poderes Executivo e Judiciário, essas taxas de crescimento do tempo de serviço não apresentam diferenciais significativos por escolaridade. Para o Poder Legislativo, o diferencial é expressivo e as taxas para o pessoal de nível médio menores.

Concluindo, o perfil dos funcionários públicos federais mostra um contingente diferenciado por poder quando se considera a proporção do tempo de serviço no vínculo atual em relação ao tempo total (há um ordenamento, onde o pessoal do Poder Executivo apresenta a maior proporção de tempo de serviço no vínculo atual, enquanto o pessoal do Poder Legislativo apresenta as menores proporções), por escolaridade (o pessoal de nível médio apresenta em geral proporção de tempo de serviço no vínculo atual maior do que o de nível superior) e sexo (em geral os homens apresentam tempo de serviço no vínculo atual e tempo total maiores do que o das mulheres). O estabelecimento de um tempo mínimo na função deve ter uma repercussão maior entre os empregados do Legislativo que apresenta, principalmente para as idades mais altas, uma menor proporção de tempo no último vínculo.

## ANEXO A

### DADOS DA RAIS-MIGRA DE 2002

TABELA A1  
DISTRIBUIÇÃO DO CONTINGENTE DE FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS FEDERAIS

	Níveis	Legislativo	Judiciário	Executivo
Homens	Médio	2.112	12.559	344.405
	Superior	3.395	17.848	137.760
Mulheres	Médio	1.029	12.559	89.849
	Superior	2.596	26.058	97.888
Totais		9.132	69.024	669.902

TABELA A2  
TEMPO MÉDIO DE SERVIÇO NO VÍNCULO ATUAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS

	Níveis	Legislativo	Judiciário	Executivo
Homens	Médio	20,3	10,2	13,5
	Superior	13,5	9,3	16,7
Mulheres	Médio	19,2	9,9	18,1
	Superior	14,1	9,1	15,9
Totais		19,9	10,0	14,5

TABELA A3  
IDADE MÉDIA DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS FEDERAIS

	Níveis	Legislativo	Judiciário	Executivo
Homens	Médio	47,0	38,8	35,9
	Superior	42,3	40,0	44,6
Mulheres	Médio	46,9	39,2	46,1
	Superior	42,3	39,4	44,4
Totais		44,6	39,3	39,2

## ANEXO B

### OS DADOS UTILIZADOS

Os dados utilizados foram obtidos a partir de uma tabulação especial da Rais,<sup>3</sup> a Rais-Migra, que permite traçar a trajetória de trabalho, utilizando vínculos. Um vínculo é identificado pelo código do empregador, Programa de Integração Social (PIS) e data de admissão. Se um servidor regido pela Consolidação das Leis de Trabalho (CLT) passou para Regime Jurídico Único (RJU), a ruptura no vínculo irá ocorrer se houver troca de Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) ou da data de admissão. Os dados se referem ao período 1985-2000. Analisando os dados da Rais a partir de 1985, a participação dos estatutários era de 10%. A partir da Rais de 1990 percebemos um acréscimo gradual de 12% (Rais de 1990) até 21%, declarados na Rais de 2001.

A descrição que se segue diz respeito aos funcionários públicos federais estatutários ativos em dezembro de 2000, em cada um dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Foram contabilizados os tempos de emprego de todos os vínculos do trabalhador que tivesse ao menos um vínculo do tipo estatutário informado na Rais de 2000 e ativo em 31 de dezembro de 2000. Caso o trabalhador possuísse mais de um vínculo estatutário informado na Rais de 2000 e ativo em 31/12/2000, foi considerado para efeito de contagem do tempo o vínculo com data de admissão mais antiga.

Para a identificação dos funcionários com vínculos em estabelecimentos do Poder Legislativo Federal foi utilizada a natureza jurídica com código igual a 1040. Para a identificação dos funcionários com vínculos em estabelecimentos do Poder Judiciário Federal foi utilizado o código 1074 da informação de natureza jurídica. Para a identificação dos funcionários com vínculos em estabelecimentos do Poder Executivo Federal foram utilizados os códigos 1015 (Poder Executivo Federal), 1104 (Autarquia Federal) e 1139 (Fundação Federal). Optou-se por agregar os funcionários com esses códigos sob a égide do Poder Executivo Federal.

Os tempos de emprego dos vínculos com períodos concomitantes (duplos vínculos) foram contabilizados obedecendo a ordem a seguir em relação ao tempo em comum:

- vínculo estatutário informado na Rais de 2000 e ativo em 31/12/2000;
- vínculo estatutário;
- vínculo CLT; e
- outros tipos de vínculo.

Pode ocorrer a situação em que o trabalhador possua informação de vínculo aberto, sem data de desligamento, e não possua mais informação desse vínculo nos

---

3. A Rais foi instituída pelo Decreto 76.900, de 23/12/75. Tem por objetivo o suprimento às necessidades de controle da atividade trabalhista no país, e ainda o provimento de dados para a elaboração de estatísticas do trabalho e a disponibilização de informações do mercado de trabalho às entidades governamentais e privadas (*site* do MTE).

anos seguintes de declaração da Rais. Nesses casos os tempos de emprego foram contabilizados até 31 de dezembro do último ano com informação.

Foram considerados vínculos estatutários os seguintes tipos de vínculos:

30 - Servidor regido pelo RJU (federal, estadual ou municipal) e militares.

35 - Servidor público não-efetivo.

Foram considerados vínculos CLT os seguintes tipos de vínculos:

10 - Trabalhador urbano regido pela CLT vinculado à pessoa jurídica por (...).

15 - Trabalhador urbano regido pela CLT vinculado à pessoa física por (...).

20 - Trabalhador rural regido pela CLT vinculado à pessoa jurídica por (...).

25 - Trabalhador rural regido pela CLT vinculado à pessoa física por (...).

40 - Trabalhador avulso [trabalhador administrado pelo sindicato da (...)].

50 - Trabalhador temporário.

55 - Menor aprendiz.

60 - Trabalhador urbano regido pela CLT vinculado à pessoa jurídica por (...).

65 - Trabalhador urbano regido pela CLT vinculado à pessoa física por (...).

75 - Trabalhador rural regido pela CLT vinculado à pessoa física por (...).

80 - Diretor sem vínculo empregatício cuja empresa optou pelo FGTS.

90 - Contrato de trabalho por prazo determinado.

Os vínculos com códigos diferentes de CLT e Estatutário foram contabilizados como Outros.

Os dados sobre escolaridade foram agregados em dois níveis: médio (soma dos códigos de 1 a 8) e superior (código 9), conforme Tabela B1.

TABELA B1  
CÓDIGOS DO NÍVEL DE ESCOLARIDADE UTILIZADOS NA RAIS

---

1 – Analfabeto

2 – Até quarta série incompleta

3 – Com quarta série completa

4 – Até oitava série incompleta

5 – Primeiro grau completo

6 – Segundo grau incompleto

7 – Segundo grau completo

8 – Superior incompleto

9 – Superior completo

---

## **ANEXO C**

### **O ARTIGO 40**

#### **Outubro de 1988**

“Art. 40. O servidor será aposentado:

I - 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;

II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço;

III - 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;

d) aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e aos sessenta, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço.

§ 1º Lei complementar poderá estabelecer exceções ao disposto no inciso III, a e c, no caso de exercício de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas.

§ 2º A lei disporá sobre a aposentadoria em cargos ou empregos temporários.

§ 3º O tempo de serviço público federal, estadual ou municipal será computado integralmente para os efeitos de aposentadoria e de disponibilidade.

§ 4º Os proventos da aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria, na forma da lei.

§ 5º O benefício da pensão por morte corresponderá à totalidade dos vencimentos ou proventos do servidor falecido, até o limite estabelecido em lei, observado o disposto no parágrafo anterior.

#### **Dezembro de 1998**

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, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma do § 3º:

I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificada em lei;

II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição;

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.

§ 2º Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão.

§ 3º Os proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria e, na forma da lei, corresponderão à totalidade da remuneração.

§ 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados os casos de atividades exercidas exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidos em lei complementar.

§ 5º Os requisitos de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos, em relação ao disposto no § 1º, III, a, para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

§ 6º Ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma desta Constituição, é vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta do regime de previdência previsto neste artigo.

§ 7º Lei disporá sobre a concessão do benefício da pensão por morte, que será igual ao valor dos proventos do servidor falecido ou ao valor dos proventos a que teria direito o servidor em atividade na data de seu falecimento, observado o disposto no § 3º.

§ 8º Observado o disposto no art. 37, XI, os proventos de aposentadoria e as pensões serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e aos 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 deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei.

§ 9º O tempo de contribuição federal, estadual ou municipal será contado para efeito de aposentadoria e o tempo de serviço correspondente para efeito de disponibilidade.

§ 10 A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício.

§ 11 Aplica-se o limite fixado no art. 37, XI, à soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos, bem como de outras atividades sujeitas a contribuição para o regime geral de previdência social, e ao montante resultante da adição de proventos de inatividade com remuneração de cargo acumulável na forma desta Constituição, cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, e de cargo eletivo.

§ 12 Além do disposto neste artigo, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social.

§ 13 Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social.

§ 14 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituíam 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.

§ 15 Observado o disposto no art. 202, lei complementar disporá sobre as normas gerais para a instituição de regime de previdência complementar pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para atender aos seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo.

§ 16 Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14º e 15º poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar.

### **Dezembro de 2003**

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 inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17:

I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei;

II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição;

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.

§ 2º Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão.

§ 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.

§ 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados os casos de atividades exercidas exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidos em lei complementar.

§ 5º Os requisitos de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos, em relação ao disposto no § 1º, III, a, para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

§ 6º Ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma desta Constituição, é vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta do regime de previdência previsto neste artigo.

§ 7º Lei disporá sobre a concessão do benefício de pensão por morte, que será igual:

I - ao valor da totalidade dos proventos do servidor falecido, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso aposentado à data do óbito; ou

II - ao valor da totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu o falecimento, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso em atividade na data do óbito.



§ 8º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservá-los, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei.

§ 9º O tempo de contribuição federal, estadual ou municipal será contado para efeito de aposentadoria e o tempo de serviço correspondente para efeito de disponibilidade.

§ 10 A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício.

§ 11 Aplica-se o limite fixado no art. 37, XI, à soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos, bem como de outras atividades sujeitas a contribuição para o regime geral de previdência social, e ao montante resultante da adição de proventos de inatividade com remuneração de cargo acumulável na forma desta Constituição, cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, e de cargo eletivo.

§ 12 Além do disposto neste artigo, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social.

§ 13 Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social.

§ 14 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituíam 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.

§ 15 O regime de previdência complementar de que trata o § 14º será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida.

§ 16 Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar.

§ 17 Todos os valores de remuneração considerados para o cálculo do benefício previsto no § 3º serão devidamente atualizados, na forma da lei.

§ 18 Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos.

§ 19 O servidor de que trata este artigo que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no § 1º, III, a, e que opte por permanecer em

atividade fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no § 1º, II.

§ 20 Fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, ressalvado o disposto no art. 142, § 3º, X.”

## **BIBLIOGRAFIA**

BRASIL. *Constituição*, 1988.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego. *Folheto Rais-Migra*, 2004.

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional 20*, dez. 1998.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Boletim Estatístico de Pessoal*, mar. 2001.

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional 41*, dez. 2003.



## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Silvania de Araujo Carvalho

### **Supervisão**

Helena Rodarte Costa Valente

### **Revisão**

André Pinheiro

Elisabete de Carvalho Soares

Lucia Duarte Moreira

Marcio Alves de Albuquerque

Míriam Nunes da Fonseca

Alejandro Augusto S. V. A. Poinho (estagiário)

Alessandra Senna Volkert

### **Editoração**

Carlos Henrique Santos Vianna

Joanna Silvestre Friques de Sousa

Roberto das Chagas Campos

Camila Guimarães Simas (estagiária)

## **COMITÊ EDITORIAL**

### **Secretário-Executivo**

Marco Aurélio Dias Pires

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,  
9º andar – 70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 315-5090

Fax: (61) 315-5314

Correio eletrônico: madp@ipea.gov.br

### **Brasília**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

9º andar – 70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 315-5090

Fax: (61) 315-5314

Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

### **Rio de Janeiro**

Av. Presidente Antônio Carlos, 51, 14º andar

20020-010 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 3804-8118

Fax: (21) 2220-5533

Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

Tiragem: 142 exemplares