

SEGREGAÇÃO OCUPACIONAL E DESIGUALDADE SALARIAL POR RAÇA E GÊNERO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO¹

Leonardo Souza Silveira²

Luciana Alves Drumond Almeida³

1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo apresentar medidas de segregação ocupacional e desigualdades salariais por raça e gênero no setor público em 2012 e 2019. Além de informar acerca da situação e da breve trajetória dessas medidas, procura-se validar a metodologia que pode subsidiar as discussões em torno das diferentes ações que visam mitigar as desigualdades raciais no funcionalismo brasileiro – entre elas a Lei nº 12.990/2014, mas não somente esta. As estimativas são feitas com base na edição mais antiga e na mais recente da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mas podem ser replicadas a outras bases de dados com maior representatividade (por nível e setor, inclusive), como o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) ou a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), embora estes encontrem questões referentes à subnotificação racial. Portanto, o objetivo dos índices é informar acerca da situação atual de segregação e desigualdade, esperando que, com o passar do tempo, indiquem quedas mais acentuadas, além de prover informações visando ao prazo de renovação da referida lei em 2024.

As análises estão estruturadas em três seções, além desta introdução: a próxima, teórica, aponta o lugar das desigualdades no serviço público, além de breves pontuações acerca da metodologia; em seguida, encontram-se os resultados e as suas interpretações; e, por último, as considerações finais, direcionando o debate acerca da segregação e diferenciais salariais por raça e gênero.

2 DESIGUALDADES OCUPACIONAIS E SALARIAIS: QUAL O LUGAR DO SERVIÇO PÚBLICO?

A estruturação do mercado de trabalho privado e do setor público brasileiro se difere de acordo com os mecanismos de seleção, recompensa e promoção. A lógica de mercado, no caso privado, leva a desigualdades que são exploradas por duas hipóteses. Pela teoria econômica neoclássica, os retornos salariais seriam uma função das contribuições marginais de cada indivíduo, em termos de trabalho, capital e/ou terra (Becker, 1957; 1973). Esta teoria tem implicações nas desigualdades raciais e de gênero. Por raça, Becker (1957) afirma que a discriminação é um comportamento irracional por parte de quem a perpetra, uma vez que não visa à maior eficiência. No caso das desigualdades de gênero, Becker (1973) sustenta que arranjos matrimoniais e preferências individuais acarretam situações de busca por maximização dos ganhos, sendo que, em geral, o ônus recai sobre as mulheres.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi31art1>

2. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

3. Doutora em sociologia pela UFMG.

A teoria neoclássica dá ênfase aos comportamentos e escolhas individuais. Em contrapartida, hipóteses como a discriminação estatística veem a desigualdade salarial como um reflexo de crenças culturais. Segundo esta, o processo de seleção é baseado em informações imperfeitas por parte do empregador, o que o leva a atitudes discriminatórias. Por exemplo, apoiados em uma crença coletiva de que mulheres têm maiores incumbências na criação de filhos e de cuidados domésticos, empregadores podem considerar que o trabalho não pago irá concorrer com as atividades do trabalho pago. Em outras palavras, empregadores podem se sentir mais confortáveis em contratar homens do que mulheres por uma crença coletiva, uma vez que eles não têm informações completas sobre aquele empregado. Como resultado, tem-se um subproduto social em que, na média, as mulheres demoram mais tempo para conseguir emprego e são recompensadas de maneira desigual em relação a seus pares masculinos, mesmo em funções idênticas e com a mesma formação (England, 2008).

Essas hipóteses, no entanto, não saturam todas as possibilidades de explicação das desigualdades por raça e gênero no mercado de trabalho. Discussões como a perenidade da socialização e os papéis de gênero e raça para a inserção no mundo do trabalho serão deixadas de lado, embora sejam importantes e vastamente exploradas pela literatura especializada. Aqui, é ressaltado, porém, a coextensão entre raça e gênero, que sublinha o olhar sobre as realidades para cada um dos grupos analisados, além dos mecanismos institucionais comuns aos setores públicos e privados que influenciam a persistência das desigualdades.

Soares (2000), por exemplo, é assertivo ao demonstrar como os mecanismos de segmentação, qualificação e discriminação incidem de maneiras específicas em cada grupo de raça e gênero. Em análises temporais, Silveira e Leão (2020), por sua vez, demonstram que, embora tenha reduções da segregação sobre as mulheres brancas, mulheres negras e homens negros ainda se encontram em larga desvantagem com relação aos homens brancos entre 1986 e 2015. O termo de discriminação por raça é praticamente o mesmo nesse intervalo, e no recorte mais elitizado, de trabalhadores com ensino superior, a diminuição da segregação foi menor que na população em geral, e os percentuais de discriminação foram maiores contra mulheres negras (Silveira e Leão, 2020).

Com base nesse cenário, este artigo tem como objetivo retratar a segregação ocupacional e o diferencial salarial por raça e gênero nos anos de 2012 e 2019; o primeiro, anterior à publicação da Lei nº 12.990 de 2014, que reserva aos negros 20% 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; e o segundo, cinco anos após esta publicação.

O objetivo é utilizar estatísticas descritivas e índices que possam servir i) de consulta para compreender a situação atual do setor público brasileiro nesses anos; ii) de análise das desigualdades internas ao setor; e iii) de comparação da trajetória desses indicadores no decorrer dos anos desde a implementação das ações afirmativas.

Por segregação, compreende-se a concentração de determinados grupos de raça e gênero em certas ocupações – por exemplo, ocupações como enfermeiros, professores secundários e empregados domésticos são marcadamente femininas, enquanto trabalhos elementares da indústria ou cargos em tecnologia, como cientistas da computação, são masculinos. Nesse mesmo sentido, a ocupação de médicos é permeada por pessoas brancas, enquanto a de serviços elementares é predominantemente negra (Silveira e Leão, 2020). No serviço público, permanece em geral uma maioria feminina

entre os servidores de nível médio e superior, mas entre os cargos com funções mais complexas e bem remuneradas, há predominância masculina (Almeida, 2019). Na administração pública federal, observa-se, por exemplo, que as mulheres ocupam de 25% a 35% dos cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS), sendo a menor proporção encontrada entre as funções com maior poder de decisão (Abreu e Meirelles, 2012). Ao considerar o gênero e a raça, observa-se nos tribunais de justiça estaduais que para cada juíza negra, há pelo menos sete juizes brancos; e para cada desembargadora negra, há outros 33 desembargadores brancos (CNJ, 2018).

Em primeiro lugar, busca-se perceber o nível das desigualdades no setor público. Uma vez que este possui critérios de seleção e progressão bem definidos, espera-se averiguar se isso se reflete em menores desigualdades salariais por raça e gênero, apesar do fato de que ambientes mais elitizados escancaram ainda mais as desigualdades. Em segundo lugar, buscamos analisar se há mudanças entre 2012 e 2019. Em comparação com todas as bases de dados possíveis de serem analisadas, optou-se pela PNAD Contínua por esta ser a mais recente na cobertura do setor público no Brasil. Utilizou-se a pesquisa de 2012, sendo a mais antiga da série, permitindo uma comparação com a mais recente, de 2019. Delas, utilizam-se as variáveis grupo ocupacional (Classificação de Ocupações para Pesquisas Domiciliares – COD – de dois dígitos), raça (branca e negra, somando preta e parda e excluindo as demais pelo baixo número de observações), gênero (nas categorias feminina e masculina), renda do trabalho principal horária multiplicada por 44, sendo a análise restrita aos servidores públicos estatutários.

Serão apresentados na seção seguinte três índices, sendo um de segregação multigrupo e dois de diferencial salarial – os quais decompõem a desigualdade em variações entre e intraocupações. Pode-se interpretar a primeira decomposição da seguinte forma: *quanto o grupo x recebe (a mais ou a menos) por estar concentrado em determinadas ocupações?* Já a segunda, intraocupações, refere-se a *quanto o grupo x recebe (a mais ou a menos) embora esteja nas mesmas ocupações?* Nas suas aplicações anteriores, este último índice se refere à discriminação do mercado de trabalho. Porém, o setor público assegura salários equitativos referentes às especialidades e cargos, quando nas mesmas Unidades e Poderes da Federação, e adiciona outras variações que impactam nos rendimentos, como aumentos por tempo de serviço. Nesse caso, a análise intra nos informará qual percentual da média salarial do grupo se deve à concentração em Unidades Federativas e Poderes que pagam menores salários, ou estão há mais tempo no serviço público, afetando a desigualdade por raça e gênero.⁴

3 RESULTADOS

A tabela 1 apresenta medidas descritivas de composição e rendimentos dos grupos de raça e gênero no setor público brasileiro. Em termos de composição, no intervalo de sete anos, percebe-se um ligeiro aumento na participação de mulheres negras entre os estatutários no Brasil. Esse grupo passou a compor 33,3% do total em 2019, observando-se, portanto, um crescimento maior que os demais grupos.

Em termos de rendimentos salariais, o grupo dos homens brancos permanece recebendo salários médios maiores. Em 2019, em média, uma mulher branca recebia um valor correspondente a 74,9% de um homem branco, enquanto esse valor era de 68,2% e 56,4% para homens e mulheres negras, respectivamente. Além disso, a proporção de mulheres e homens negros entre dirigentes e profissionais aumentou em 7 e 4,5 pontos percentuais (p.p.). Contudo, é importante ressaltar que,

4. De maneira geral, os índices são originalmente apresentados por Del Río e Alonso-Villar (2015) e replicados para o Brasil por Silveira e Leão (2020).

apesar desse crescimento, o grupo negro, que compunha 53,4% do total de estatutários, ainda permanece sub-representado nos grupos de dirigentes e profissionais, usualmente com melhores remunerações, maior prestígio e poder.

TABELA 1
Brasil: medidas descritivas do setor público – trabalhadores estatutários (2012 e 2019)

Medidas descritivas	2012		2019		
	Frequência	%	Frequência	%	
Composição	Homens brancos	2.287	18,4	1.817	16,1
	Mulheres brancas	3.952	31,8	3.429	30,4
	Homens negros	2.492	20,1	2.269	20,1
	Mulheres negras	3.687	29,7	3.760	33,3
Total amostra	12.418	100,00	11.275	100,00	
Salários médios (R\$)	Homens brancos	4.234,78	100,0	6.565,65	100,0
	Mulheres brancas	3.062,85	72,3	4.919,42	74,9
	Homens negros	2.830,21	66,8	4.480,09	68,2
	Mulheres negras	2.294,47	54,2	3.700,90	56,4
Negras(os) entre dirigentes (%)		37,6		44,6	
Negras(os) entre profissionais (%)		43,6		48,1	
Grupos ocupacionais		38		35	

Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

O índice M é global, e informa por meio de uma medida se aquela sociedade é mais ou menos segregada. Para 2012, esse valor foi de 0,1577 e, em 2019, de 0,1468.⁵ Ou seja, apesar de uma pequena queda, revela-se uma tendência de redução da segregação no intervalo.

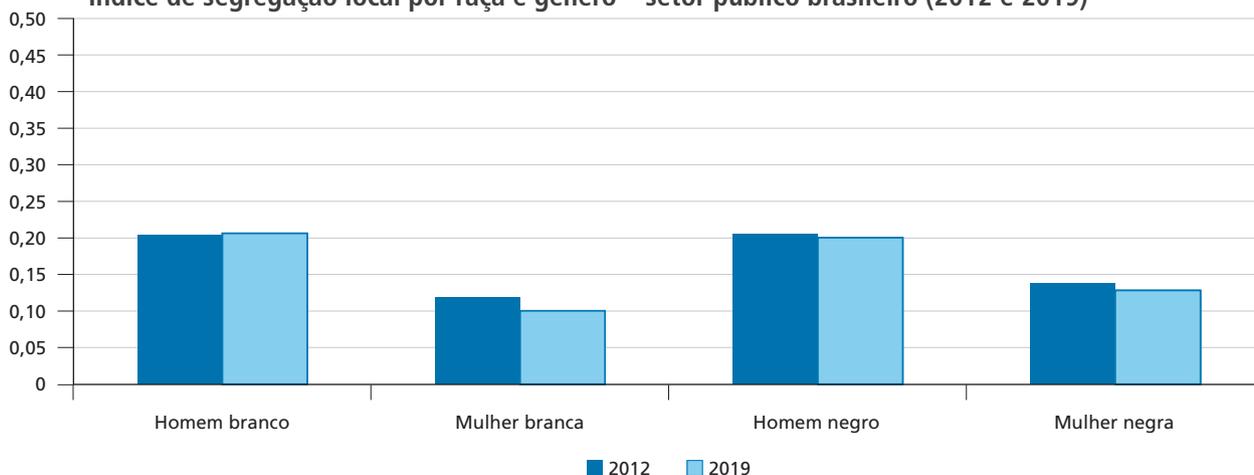
O índice retratado no gráfico 1 reflete a segregação local, por grupos de raça e gênero específicos. Neste, sobressaem-se dois pontos: i) o nível de segregação, tanto em 2012 quanto em 2019, é mais alto entre os homens, independentemente da cor, demonstrando a importância do gênero na definição do nível de segregação; e ii) temporalmente, as variações são pequenas, sendo ínfimas entre os homens e de leve redução para as mulheres. Em consonância com outros resultados (Silveira e Leão, 2020), há uma tendência de redução da segregação entre as mulheres, que cada vez mais ocupam cargos em que antes predominavam os homens. Por sua vez, o setor público demonstra um cenário relativamente mais igualitário para as mulheres negras, no qual elas estão mais bem distribuídas em relação ao mercado privado, em que elas são mais segregadas.

Os gráficos 2 e 3 dizem respeito à decomposição do diferencial de renda por raça e gênero. No primeiro, é medido o percentual referente às diferenças entre ocupações. Em termos substantivos, o percentual revela o quanto a média do grupo é afetada pela sua concentração em ocupações que remuneram acima ou abaixo da média geral. Se o grupo fosse distribuído igualmente em todas as ocupações, o percentual seria igual a 0. Seus resultados demonstram que o grupo branco se encontra concentrado em ocupações que pagam acima da média, para ambos os anos e grupos de gênero. Em 2019, com exceção dos homens negros, os demais grupos têm um incremento no percentual com relação à média. Os homens brancos, embora já recebessem 12,8% acima da média em 2012,

5. Em comparação com o Brasil, Silveira e Leão (2020) encontram um valor M de 0,2870 em 2015.

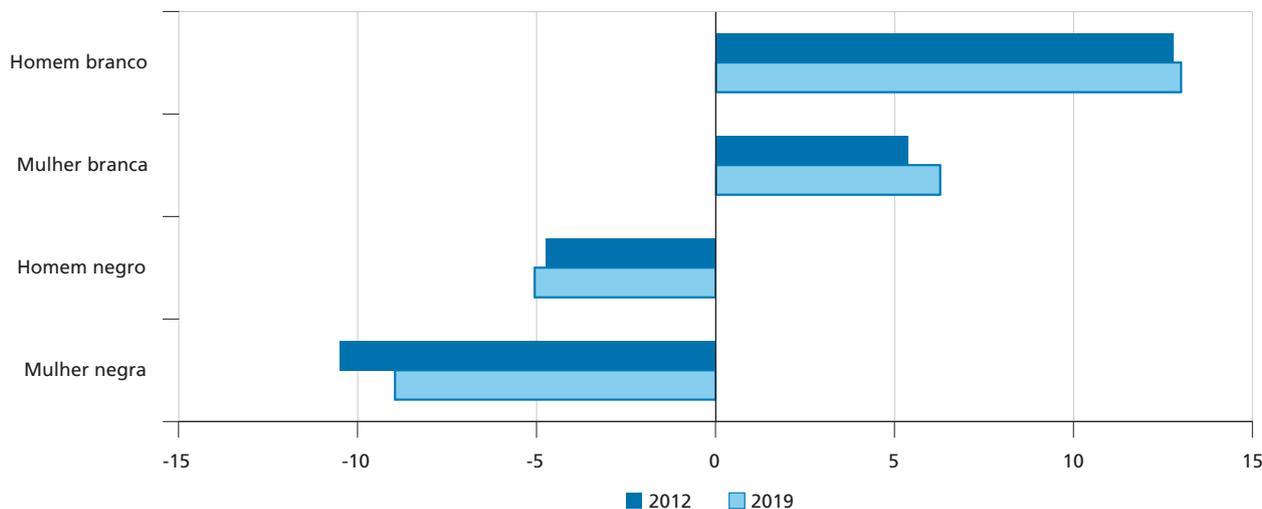
tiveram o termo de segregação acrescido para 13,9% em 2019, sendo que o mesmo ocorreu para as mulheres brancas, de 5,4% para 6,3%. No caso das mulheres negras, a desvantagem salarial em razão da segregação diminuiu de -10,5% para -9,0%. Em oposição a estes, os homens negros se mantiveram com uma desvantagem de -5,0%.

GRÁFICO 1
Índice de segregação local por raça e gênero – setor público brasileiro (2012 e 2019)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

GRÁFICO 2
Decomposição salarial entre ocupações por raça e gênero – setor público brasileiro (2012 e 2019)
(Em %)



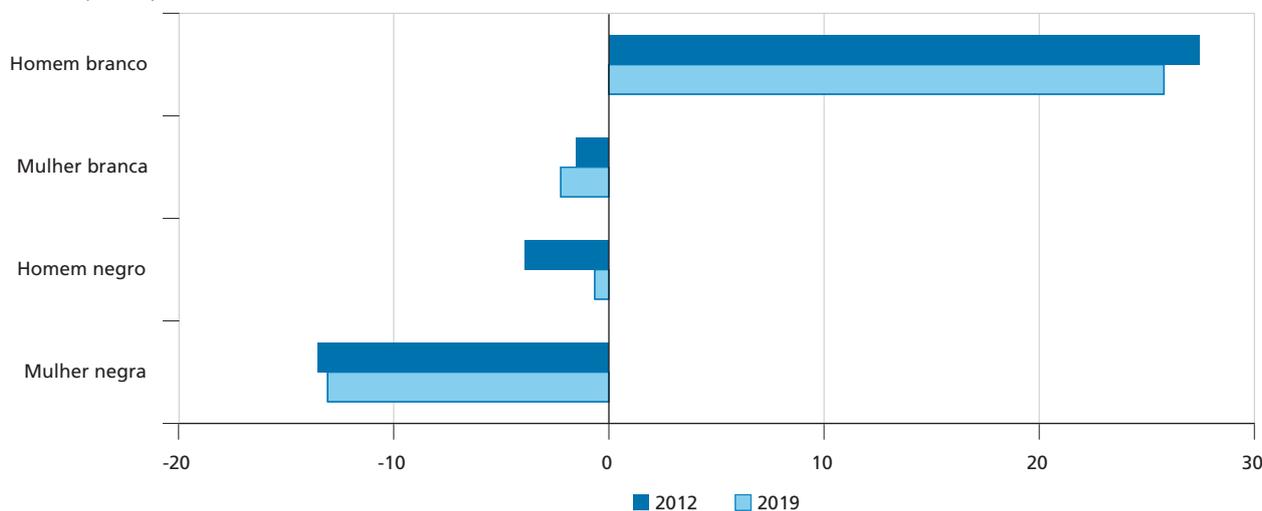
Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

No gráfico 3, observa-se o percentual referente à diferença de remunerações embora os indivíduos ocupem o mesmo cargo. No setor público, em que os salários são padronizados, esse termo revela heterogeneidades internas, como a concentração em níveis federativos e esferas de Poder que pagam mais, como é observado, por exemplo, para o Executivo federal e para o Judiciário (Lopez e Guedes, s.d.; Costa *et al.*, 2020). Além disso, é importante salientar que, no setor público, os rendimentos são

reajustados à medida que o indivíduo acumula anos de serviço,⁶ e essa dinâmica se mostra bastante diferente da verificada no setor privado, no qual há maior rotatividade e a progressão salarial depende de incrementos na qualificação pessoal e/ou do acúmulo de experiência profissional no desempenho da função, não associado, necessariamente, somente ao passar dos anos (Vaz e Hoffmann, 2007).

GRÁFICO 3

Decomposição salarial intraocupações por raça e gênero – setor público brasileiro (2012 e 2019) (Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Em 2019, o que se observa é que os homens brancos têm o valor do salário médio 25,6% maior que a média geral, mesmo estando em ocupações equivalentes aos demais. Os outros grupos se encontram em desvantagem em relação à média, embora com intensidades distintas. Os homens negros tiveram uma redução na desvantagem, passando de -4,2% para -0,7%, ficando mais próximos à média geral. No caso das mulheres negras, há uma melhora de apenas 0,4%, persistindo a situação de que elas, mesmo quando em ocupações equivalentes aos demais, recebem -13,4% em relação à média.

Em suma, a decomposição da média salarial revela vantagens posicionais por raça e gênero. No caso da decomposição entre ocupações, a raça é determinante, no sentido de homens e mulheres brancos estarem em categorias que têm salários médios mais altos. Na segunda decomposição, no gráfico 3, tem-se uma polarização entre as vantagens obtidas pelos homens brancos e pelas mulheres negras, estando os outros dois grupos próximos à média.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo verificar as estatísticas do setor público em comparação com o restante do mercado; analisar desigualdades internas no setor; e comparar os indicadores no início e no final da década de 2010. O setor público demonstra um padrão diferente do mercado privado, principalmente no que tange à melhor distribuição das mulheres negras, porém, persistindo as desvantagens salariais. Entre 2012 e 2019, tem-se níveis de segregação similares, embora haja sinais de melhora.

6. Ressalta-se que a Emenda Constitucional nº 19/1998 condiciona a estabilidade do servidor público às avaliações de desempenho.

Esses sinais se dão em relação ao gênero, uma vez que houve a redução das desvantagens salariais e da segregação ocupacional para mulheres negras e brancas. Considerando a raça, nota-se o aumento da proporção de pessoas negras nos cargos de dirigente e a redução da diferença salarial entre ocupantes de cargos similares, principalmente entre os homens negros. No entanto, diante da redução das desigualdades salariais, bem como da segregação ocupacional para as mulheres negras no setor público, observa-se que este setor se mostra como cenário mais igualitário para elas, quando comparado ao cenário do setor privado, exposto por Silveira e Leão (2020).

Ressalta-se, todavia, que, no geral, o percentual de negras e negros no setor público tem crescido gradualmente, mas os níveis de segregação e diferencial tiveram apenas pequenas melhoras no decorrer de 2012 a 2019. Isso demonstra que é necessário acompanhar a diversidade não somente em índices gerais, mas também por ocupações, especialmente aquelas de direção e gerência, o que reforça a importância da manutenção das políticas de ação afirmativa. No setor público, verificamos ao longo da última década, a redução das desigualdades salariais e ocupacionais entre os grupos minoritários no mercado de trabalho, seja por gênero, por tipos de deficiência (Almeida, 2019) e, conforme verificado neste estudo, por raça.

REFERÊNCIAS

- ABREU, M. A. A.; MEIRELLES, R. L. **Mulheres e homens em ocupação de cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) na carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG)**. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1797). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1000/1/TD_1797.pdf>. Acesso em: mar. 2021.
- ALMEIDA, L. A. D. **Deficiência e desigualdades no Brasil: pobreza, inserção no mercado de trabalho e renda**. 2019. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.
- BECKER, G. S. **The economics of discrimination**. Chicago: University of Chicago Press, 1957.
- _____. A theory of marriage: part I. **Journal of Political Economy**, v. 81, n. 4, p. 813-846, 1973.
- CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Perfil sociodemográfico dos magistrados brasileiros**. Brasília: CNJ, 2018. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/5d6083ecf7b311a56eb12a6d9b79c625.pdf>>. Acesso em: mar. 2021.
- COSTA, J. S. *et al.* Heterogeneidade do diferencial salarial público-privado. **Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise**, n. 68, abr. 2020.
- CRUZ, A.; ALVIM, A. As questões raciais e Poder Judiciário: enfrentamentos necessários. *In*: PIMENTA, C. M.; SUXBERGER, R. J.; VELOSO, R. C. (Org.). **Magistratura e equidade: estudos sobre gênero e raça no Poder Judiciário**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018. p. 27-44.
- DEL RÍO, C.; ALONSO-VILLAR, O. The evolution of occupational segregation in the United States, 1940-2010: gains and losses of gender-race/ethnicity groups. **Demography**, v. 52, n. 3, p. 967-988, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/s13524-015-0390-5>>.

ENGLAND, P. Devaluation and the pay of the comparable male and female occupations. *In*: GRUSKY, D. (Ed.). **Social stratification**: class, race, and gender in sociological perspective. 3. ed. Boulder: Westview Press, 2008.

LOPEZ, F.; GUEDES, E. **Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986-2017)**: Atlas do Estado Brasileiro. [s.l.]: Ipea, [s.d.]. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/indicadores>>.

SILVEIRA, L. S.; LEÃO, N. S. O impacto da segregação ocupacional por gênero e raça na desigualdade de renda no Brasil em três décadas (1986-2015). **Revista Latinoamericana de Población**, v. 14, n. 27, 2020.

SOARES, S. S. D. **O perfil da discriminação no mercado de trabalho**: homens negros, mulheres brancas e mulheres negras. Brasília: Ipea, 2000. (Texto para Discussão, n. 769).

VAZ, D. V.; HOFFMANN, R. Remuneração nos serviços no Brasil: o contraste entre funcionários públicos e privados. **Economia e Sociedade**, v. 16, n. 2, p. 199-232, 2007. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-06182007000200004>>.