

O Preceito de Diversidade e a Composição da Força de Trabalho no Setor Público

**Brasília-DF, Brasil
Dezembro, 2005**

O Preceito de Diversidade e a Composição da Força de Trabalho no Setor Público¹

Roberto Passos Nogueira²

¹ Este texto faz parte da produção do Observatório de Recursos Humanos em Saúde (NESP/CEAM/UnB), que conta com patrocínio do programa de cooperação OPAS/Ministério da Saúde. Pode ser encontrado na categoria *Gestão* da seção *Projetos e Estudos* do sítio web: <http://www.observarh.org.br/nesp>. Contribuições e sugestões podem ser enviadas para o endereço eletrônico: observarh.unb@observarh.org.br.

² Doutor em Saúde Coletiva, pesquisador do Ipea e do Observatório de Recursos Humanos em Saúde da Universidade de Brasília.

Apresentação

A noção de diversidade diz respeito à composição variada da força de trabalho segundo critérios de gênero, raça/cor, deficiência e orientação sexual. O que se busca nas modernas políticas de diversidade é fazer com que as pessoas empregadas tenham o mesmo grau de heterogeneidade que caracteriza a população em geral, de acordo com os critérios mencionados. O que está em jogo, neste caso, são determinados objetivos de equidade, que assumem particular relevância na gestão de pessoal do setor público. Assim, por exemplo, considera-se que constitui uma injustiça o fato de que a força de trabalho do setor público tenha uma menor proporção de pretos/pardos ou de portadores de deficiência do que a totalidade da população.

O requisito básico da equidade da administração pública no campo de pessoal é a bem conhecida “abertura para os talentos da sociedade”. Isto requer que todos os indivíduos com suficiente capacitação para exercer certa função pública tenham possibilidade de acesso a tal função em condições que atendam ao *princípio de igualdade*; por exemplo, que tenham amplo acesso ao processo seletivo e que se submetam às mesmas provas e avaliações. As políticas de diversidade da força de trabalho do setor público obedecem, ao contrário, a uma *noção de equidade*; elas resultam de uma *ação afirmativa* que busca corrigir algumas desigualdades historicamente estabelecidas entre os grupos de cidadãos. Procuram aumentar, entre os efetivamente empregados, a participação relativa daquelas pessoas que se encontram em situações socialmente desvantajosas. Para tanto, costumam ser reservadas “cotas” (ou seja, percentual de vagas) para alguns grupos, durante o processo seletivo.

A Organização das Nações Unidas, por intermédio de um dos seus comitês, afirmou o seguinte acerca dos benefícios da diversidade da força de trabalho: *Os esforços realizados com vistas à diversidade no local de trabalho facilitam a troca de diferentes pontos de vista, melhoram a capacidade de resolver problemas mediante idéias diversificadas e criam um ambiente de trabalho respeitável e de mais fácil aceitação por todos.*

Panorama Internacional

Em países da Europa e nos Estados Unidos, um dos fatores que atuam no sentido de aumentar a expectativa de resultados de parte das políticas de diversidade é a crescente participação das minorias étnicas no conjunto da população. Assim, entende-se que, do ponto de vista de equidade, a composição étnica das pessoas empregadas precisa ser o mais possível assemelhada

à composição étnica da população. Verifica-se que nos Estados Unidos, em 1980, as pessoas de cor branca representavam cerca de 80% da população. Em 2000, este percentual havia caído para 69%. Os estudos realizados naquele país evidenciam que, como resposta a essa diversidade demográfica, também o conjunto dos trabalhadores ocupados está se tornando mais balanceado em relação a etnia.

Os dados de participação das minorias étnicas no emprego no setor público civil dos Estados Unidos evidenciam um avanço da participação de negros, hispânicos e outros, ao longo do período 1993-2003, que equivale a um aumento de 3,1 pontos percentuais. Neste período, o percentual de participação de pessoas portadoras de deficiência manteve-se em 7%. Por sua vez o emprego de mulheres no serviço público passou de 44% para 45%.

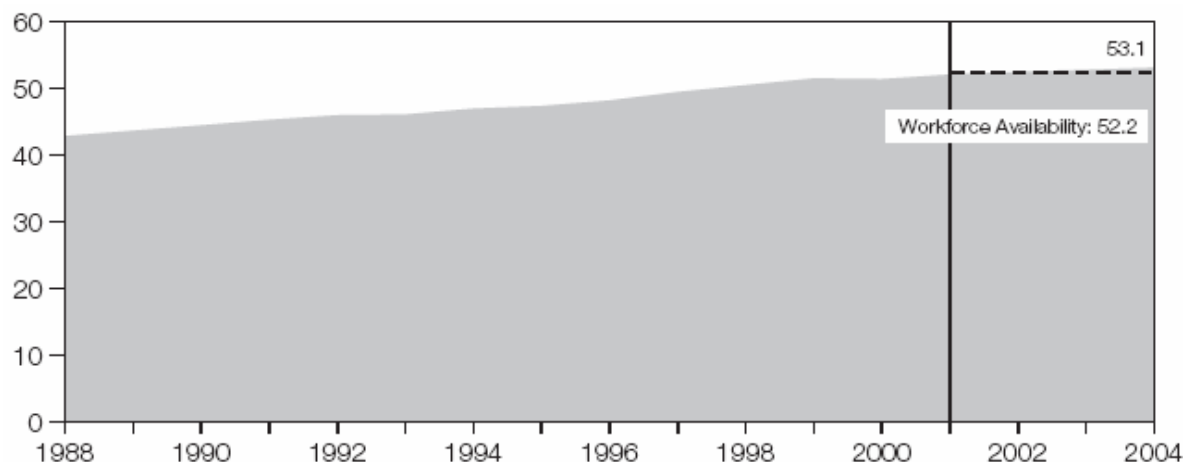
Evolução Percentual da Participação de Minorias Étnicas na Força de Trabalho do Setor Público, Estados Unidos, 1993-2003

	1993	1995	1997	1999	2001	2003
Total de Minorias	28.2	28.9	29.4	30.0	30.6	31.1
Negros	16.7	16.8	16.7	17.0	17.1	17.0
Hispânicos	5.6	5.9	6.2	6.5	6.7	7.1
Asiáticos	3.9	4.2	4.4	4.4	4.6	4.8
Indígenas	2.0	2.0	2.1	2.1	2.2	2.1

Fonte: Federal Civilian, Workforce Statistics, *the Fact Book, 2004 Edition*

O Canadá é um bom exemplo de país que manifesta clara preocupação com o aumento da diversidade da força de trabalho no setor público. A “Norma da Equidade no Emprego”, promulgada pelo Governo Central, tem duas finalidades explícitas: conseguir a igualdade no local de trabalho de modo que a nenhuma pessoa sejam negadas oportunidades ou benefícios de emprego por razões que não estejam relacionadas com habilidades; e corrigir as condições de desvantagem no emprego por parte das mulheres, dos povos aborígenes e de pessoas portadoras de deficiência. Em 2004, a representação de mulheres alcançava 53,1%, a de minoria aborígene, 4,1% e a de pessoas portadoras de incapacidade, 5,7% do total de empregados. Como resultado da ação afirmativa em favor das mulheres, a participação da força de trabalho feminina no setor público chegou a crescer em torno a 10 pontos percentuais nos últimos 15 anos.

Crescimento da Participação da Força de Trabalho Feminina no Setor Público, Canadá, 1988-2004



Fonte: Annual Report to Parliament, *Employment Equity in the Federal Public Service, 2003-04*, Canada

Dados de países da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômicos - OCDE (tabela seguinte) mostram que a participação das mulheres na força de trabalho do setor público é muito variável, inclusive no que se refere à relação entre a administração federal e o total do setor público. O maior nível de participação é encontrado na Hungria, com mais de 70%, e o menor na Coreia, em torno a 30%. Nesta lista de países, a participação feminina no total do setor público é sempre maior que no governo federal, situação que é também encontrada no Brasil.

Países da OCDE, 1999: Participação das Mulheres no Setor Público

País	Mulheres (%)
Alemanha	
<i>Governo Federal</i>	21,4
<i>Total</i>	50,2
Hungria	
<i>Governo Federal</i>	77,9
<i>Total</i>	73,6
Coreia	
<i>Governo Federal</i>	29,8
<i>Total</i>	33,1
Holanda	
<i>Governo Federal</i>	31,3
<i>Total</i>	35,6
Nova Zelândia	
<i>Governo Federal</i>	41
<i>Total</i>	60
Estados Unidos	
<i>Governo Federal</i>	44,7
<i>Total</i>	56,1

Fonte: OCDE

Diversidade da Força de Trabalho do Setor Público no Brasil

Para o Brasil, um primeiro ponto a ser avaliado, neste particular, é o da atual composição da força de trabalho do setor público; outro ponto é o das políticas que têm sido adotadas nas últimas décadas para aumentar sua diversidade. Consideraremos aqui apenas as variáveis que dizem respeito a gênero, etnia (cor/raça) e deficiência, para cuja avaliação se pode contar com dados secundários obtidos a partir das estatísticas oficiais. O aspecto de orientação sexual requer, evidentemente, pesquisas especiais, que ainda não são realizadas de rotina em nosso país.

Os dados disponíveis atualmente comprovam que a participação das mulheres no emprego do conjunto do setor público (todas as esferas de governo) excede a participação das mulheres tanto na população residente quanto na População Economicamente Ativa (PEA). Este constitui, portanto, um indicador relativamente favorável do ponto de vista da diversidade de gênero. No entanto, seu significado tem de ser relativizado, porque as mulheres, no setor público, tendem a estar mais presentes nos empregos de menor qualificação e pior remuneração, tal como acontece no mercado de trabalho em geral.

Com efeito, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), em 2002, 56% do total de funcionários estatutários e militares era composto por mulheres. Neste cálculo, estão excluídos, portanto, os trabalhadores celetistas do setor público.

Número e Proporção de Homens e Mulheres na População Residente, População Economicamente Ativa e Militares e Estatutários, Brasil, 2002

Sexo	População Residente		PEA		Militares e Estatutários	
	Número	%	Número	%	Número	%
Homens	83.720.199	48,8	49.524.477	57,5	2.199.050	43,8
Mulheres	87.947.337	51,2	36.531.168	42,5	2.823.587	56,2
Total	171.667.536	100,0	86.055.645	100,0	5.022.637	100,0

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2002

Os dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS, Ministério do Trabalho e Emprego) são mais abrangentes, porque englobam todos os tipos de vínculos formais. Eles indicam que, em 2003, a participação das mulheres no total do setor público brasileiro alcançava 57,3% (tabela seguinte). No entanto, ficam evidenciadas grandes variações entre as esferas de governo. Ela é muito significativa na esfera municipal (61,8%) e relativamente reduzida no âmbito do governo federal (31,5%). Assim, constata-se que as políticas de municipalização, para diversos tipos de

atividade (educação, saúde, etc.) têm sido favoráveis à expansão proporcional do emprego do sexo feminino.

Participação das Mulheres na Força de Trabalho no Setor Público das Três Esferas de Governo e Média de Remuneração, Brasil, 2003

Esfera de Governo	Percentual	Total	Média Remuneração* (R\$)
Federal	31,5	744.998	2.884
Estadual	57,7	3.197.900	1.296
Municipal	61,8	3.975.695	732
Total	57,3	7.918.593	1.162

Fonte: RAIS/MTE

* De ambos os sexos

Na tabela é feita também uma comparação entre a remuneração média por trabalhador e a participação do sexo feminino em cada esfera. Vê-se que a concentração de mulheres dá-se em sentido inversamente proporcional ao valor da remuneração média do setor para os ambos os sexos. As mulheres estão mais presentes no governo municipal porque nesta esfera é gerado um número proporcionalmente maior de empregos de baixa qualificação. Já na esfera federal, as pessoas ocupadas em atividades de menor qualificação (como vigilância e limpeza) não estão incluídas porque em geral estes serviços são realizados por empresas terceirizadas.

De acordo com dados do Ministério do Planejamento, que excluem as empresas públicas e de economia mista, a participação das mulheres entre os servidores civis ativos do Poder Executivo Federal, em dezembro de 2004, alcançava 43,9%. Entre os órgãos ministeriais, os percentuais são muito variáveis, conforme mostra a tabela seguinte. Apenas os ministérios da Previdência, da Cultura e da Educação têm uma participação feminina realmente elevada, que se situa em torno a 50%. Dos ministérios mostrados, sete têm menos de 40% de sua força de trabalho composta por mulheres. Há casos extremos, como os ministérios da Agricultura e da Justiça, que exibem, respectivamente, uma participação de 24,2 e 19,3%. O Ministério da Saúde está em uma posição bem mais razoável e absorve 41,3% de mulheres.

Brasil, 2004: Participação Percentual das Mulheres no Total de Trabalhadores de Alguns Órgãos da Administração Federal

Órgão/Ministério	Part. Feminina
Presidência da República	34
Agricultura, Pecuária e do Abastecimento	24,2
Cidades	51,1
Ciência e Tecnologia	34,2
Comunicações	44
Cultura	48,1
Defesa	40,1
Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	39,8
Educação	48,7
Fazenda	40,5
Justiça	19,3
Meio Ambiente	30,1
Minas e Energia	38,2
Previdência e Assistência Social	56,3
Relações Exteriores	39,3
Saúde	41,3
Trabalho e Emprego	46,3

Fonte: Ministério do Planejamento, Boletim Estatístico de Pessoal, N. 105, Janeiro, 2005

Dentro da hierarquia da burocracia pública, quanto mais diferenciada é a função, menor é a participação das mulheres. É o que mostra a tabela seguinte, composta pelos tipos de DAS, que são cargos de confiança. No nível mais baixo de assessoria, que corresponde ao DAS-1, há 47,8% de mulheres. Já no nível mais elevado, o DAS-6, a participação das mulheres cai para 16,7%. O que importa, neste caso, é observar a tendência declinante da participação feminina entre os seis graus de DAS, e que se acentua ainda mais a partir do DAS-4.

Brasil, 2004: Participação Percentual das Mulheres em Funções de Assessoramento de Direção Superior (DAS) segundo Tipo

Nível	Sexo Feminino
DAS-1	47,8%
DAS-2	46,1%
DAS-3	44,5%
DAS-4	36,2%
DAS-5	22,3%
DAS-6	16,7%

Fonte: Ministério do Planejamento, Boletim Estatístico de Pessoal, N. 105, Janeiro, 2005

A participação das mulheres no executivo federal, por faixa etária, é mostrada na tabela seguinte. O que é interessante ressaltar a este respeito é que a participação das mulheres atinge um máximo na faixa jovem de 21 a 25 anos e decresce com a idade. Naturalmente, este último fato decorre do limite de idade da aposentadoria das mulheres que, de acordo com a lei, é menor que o dos homens.

Participação das Mulheres na Força de Trabalho do Executivo Federal, Brasil, 2004

Grupos de Idade (Faixa Etária)	Feminino	
	Qtde	%
Até 20 anos	364	40,3
De 21 a 25 anos	5.394	51,4
De 26 a 30 anos	12.164	49,3
De 31 a 35 anos	15.688	45,0
De 36 a 40 anos	27.739	44,2
De 41 a 45 anos	48.441	47,3
De 46 a 50 anos	53.290	47,0
De 51 a 55 anos	32.346	39,0
De 56 a 60 anos	14.970	35,4
De 61 a 65 anos	6.224	35,4
De 66 a 70 anos	2.093	34,1
Mais de 70 anos	85	21,1
Não informado	168	48,3
Total	218.966	43,87

Fonte: Ministério do Planejamento, Boletim Estatístico de Pessoal, N. 105, Janeiro, 2005

Quanto ao aspecto de etnia, a PNAD revela que há uma sub-representatividade dos pretos e pardos no setor público brasileiro, considerando apenas as categorias de militares e estatutários. Com efeito, enquanto na população em geral os pretos e pardos participam com 52,4%, no setor público a proporção é de 40%, havendo uma diferença, portanto, de 12 pontos percentuais. Isto deixa claro que há necessidade de algum tipo de política afirmativa para elevar a proporção de pretos e pardos neste setor de emprego.

População Geral e Força de Trabalho do Setor Público, segundo Raça/Cor, Brasil, 2003

	Brancos (%)	Pretos e Pardos (%)	Total
População Geral	47,6	52,4	172.922.256
Militares e Estatutários	60,0	40,0	5.205.120

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2003.

Nota: Compreendem as pessoas de 10 anos ou mais de idade.

Este aspecto das políticas de equidade ainda não tem sido considerado no Brasil com a mesma prioridade que se observa em países da América do Norte e da Europa. O sistema de informação do Governo Federal só muito recentemente incluiu o campo de raça/cor para registro oficial por parte de seus servidores. Houve uma convocação ampla para que todos preenchessem esse campo com a informação pertinente, mas os resultados ainda não foram divulgados. Quanto à participação da minoria indígena nada tem sido propalado, mas aparentemente, com exceção do órgão dedicado à política indigenista (FUNAI), ela tem uma expressão irrisória.

Outro aspecto importante da política de equidade para a força de trabalho do setor público brasileiro diz respeito à absorção de pessoas portadoras de deficiência. Infelizmente, também neste particular as estatísticas oficiais são omissas. Contudo, está em vigor, desde 1989, um dispositivo legal que assegura cota para os portadores de deficiência em todos os concursos públicos. A redação dada pelo Decreto N.º 3.298, de 20 de Dezembro de 1999, estabelece o seguinte:

Art. 37. Fica assegurado à pessoa portadora de deficiência o direito de se inscrever em concurso público, em igualdade de condições com os demais candidatos, para provimento de cargo cujas atribuições sejam compatíveis com a deficiência de que é portador.

§ 1º O candidato portador de deficiência, em razão da necessária igualdade de condições, concorrerá a todas as vagas, sendo reservado no mínimo o percentual de cinco por cento em face da classificação obtida.

Considerando que, a partir de 1995, entraram por concurso na administração pública federal 75 mil pessoas, pode-se estimar que foram admitidos neste período 984 portadores de deficiência. No entanto, o Ministério do Planejamento ainda não fez um censo para determinar qual a proporção efetiva desse grupo especial dentro da força de trabalho do setor público federal.