

FÓRUM

Submetido 23-03-2023. Aprovado 06-09-2023

Avaliado pelo sistema double-anonymized peer review. Editores convidados: Felix Lopez, Mariana Batista, André Marengo e Alexandre Gomide

Revisor(a): Leonardo Souza Silveira , Instituto de Pesquisa Economica Aplicada Rio de Janeiro, RJ, Brasil. O/a segundo/a revisor/a não autorizou a divulgação de sua identidade e relatório.

Relatório de revisão por pares está disponível neste link.

Versão original | DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v29.89163>

DESIGUALDADES DE GÊNERO E COR/RAÇA ENTRE OS DIRIGENTES MUNICIPAIS E ESTADUAIS NO BRASIL (2010 E 2019)

Gender and race inequalities among state and local level bureaucrats in Brazil

Desigualdades de gênero y color/raza entre los burócratas municipales y estatales en Brasil

José Teles*¹ | teles.joseh@gmail.com | ORCID: 0000-0002-9973-7373

*Autor correspondente

¹Universidade de São Paulo, Núcleo de Estudos da Violência, São Paulo, SP, Brasil

RESUMO

Este trabalho analisa as desigualdades nas remunerações e chances de progressão hierárquica entre os dirigentes municipais e estaduais no Brasil. Utilizando dados da Relação Anual de Informações Sociais adaptada pela equipe do Atlas do Estado Brasileiro, a análise aplica modelos lineares e ordinais, somados ao pré-tratamento dos dados com matching, para estimar os efeitos do gênero e da cor/raça nas remunerações dos dirigentes e em suas chances de progressão no funcionalismo. Os achados indicam que há, ainda, amplas discrepâncias entre os salários e a progressão explicadas pelo gênero e pela cor/raça, com mulheres e negros sendo desfavorecidos com relação a homens e brancos. Em termos interseccionais, a mulher negra ocupa a base da pirâmide dos dirigentes municipais e estaduais, enquanto o homem branco se encontra no topo, tanto em termos remuneratórios quanto hierárquicos.

Palavras-chave: burocracias subnacionais, rendimentos, dirigentes públicos, desigualdade de gênero, desigualdade de cor/raça.

ABSTRACT

This paper analyzes gender and race inequalities in wages and career progression among state and local-level bureaucrats in Brazil. It draws upon data from the Brazilian official report on labor activities Relação Anual de Informações Sociais (Rais) provided by Atlas do Estado Brasileiro and applies matching and regression techniques to estimate the effects of gender and race on wages and career progression chances. Findings show that there are still strong inequalities between men and women, and White and Black population. Considering the intersectionalities between gender and race, Black women are at the bottom of the wage and career hierarchy among both state and local-level bureaucrats. Conversely, White men earn the highest wages and occupy the most prestigious career positions.

Keywords: state and local-level bureaucrats, wages, state managers, gender inequalities, race inequalities.

RESUMEN

Este artículo analiza las desigualdades de género y raza en los salarios y la progresión profesional entre los burócratas estatales y municipales en Brasil. El análisis basa en los datos de la Relación Anual de Información Social (Rais) proporcionados por la plataforma Atlas do Estado Brasileiro y aplica correspondencias y regresiones para estimar los efectos del género y la raza en los salarios y las posibilidades de progreso profesional. Los resultados muestran que todavía existen fuertes desigualdades entre hombres y mujeres, por un lado, y blancos y negros, por el otro. Teniendo en cuenta las interseccionalidades entre género y raza, las mujeres negras se encuentran en la parte inferior de la pirámide salarial y profesional entre los burócratas estatales y municipales, mientras que los hombres blancos están en la cima de la pirámide, tanto en términos de remuneración como de jerarquía.

Palabras Clave: burocracias subnacionales, ingresos, gestores públicos, desigualdad de género, desigualdad de color/raza.

INTRODUÇÃO

Estudos sobre desigualdades no setor público se tornaram populares nas últimas décadas. Entre os diversos temas pesquisados, destacam-se diferenças salariais entre o setor público e o privado, entre Poderes, níveis federativos, gênero e raça. No primeiro grupo, diversos trabalhos demonstraram que o setor público, particularmente no nível federal e no poder Judiciário, paga salários sistematicamente superiores ao setor privado, mesmo controlando esses salários por características como escolaridade e experiência dos trabalhadores (Barbosa & Souza, 2012; Silveira, 2023; Tenoury & Menezes-Filho, 2017).

Dito de outra forma, existe um prêmio salarial no setor público, explicado não por características observáveis dos trabalhadores, como qualificação ou desempenho, mas por características institucionais específicas dos órgãos estatais. No que tange às diferenças entre Poderes e níveis federativos, há consenso de que servidores federais e do Judiciário apresentam salários mais elevados, enquanto os Executivos municipais costumam exibir os menores rendimentos (Lopez & Guedes, 2020). Novamente, tais diferenças mantêm-se mesmo após controladas as diferenças observáveis entre os servidores, como escolaridade (Nakamura & Vaz, 2020).

Os estudos que enfocam as desigualdades de gênero e raça, por sua vez, apresentam recortes diversos. Alguns focam em estimar os diferenciais salariais entre homens e mulheres, por um lado, e negros e brancos, por outro. Outros operacionalizam conceitos como o de teto de vidro para avaliar e explicar a baixa proporção de mulheres e negros em cargos do alto escalão da administração pública. Essas duas estratégias são, também, frequentemente combinadas. Em geral, o que os trabalhos focados no aspecto salarial vêm encontrando é a manutenção de vantagens salariais consideráveis para os trabalhadores do gênero masculino em comparação às trabalhadoras (Lopez & Guedes, 2020; Severi & Jesus Filho, 2021; Vaz, 2013, 2018) e para os brancos diante dos negros (Lima & Vaz, 2020; Silveira & Almeida, 2021).

Tetos de vidro consistem em barreiras informais, práticas e simbólicas que se manifestam por meio de padrões sociais de interação (como a exclusão de trabalhadoras de momentos de socialização no ambiente de trabalho) e dificultam a ascensão de mulheres e negros às altas posições da gestão pública (Pinheiro, 2023). Estudos vêm descobrindo que os tetos de vidro levam à diminuição das participações de ambos os grupos conforme se sobe na hierarquia da administração. Entre os ocupantes de funções de direção e assessoramento superior (DAS), por exemplo, mulheres e negros são muito mais frequentes entre os DAS-1, com menor responsabilidade e salário, do que entre os DAS-6 (D'Araújo & Macedo, 2018; Pinheiro, 2023; Silva & Lopez, 2021).

Este artigo contribui para as discussões sobre desigualdades de gênero e cor/raça com base no estudo das discrepâncias salariais e hierárquicas entre os dirigentes públicos estaduais e municipais. A maioria dos trabalhos foca suas análises no nível federal, em parte pela disponibilidade de dados de maior qualidade pelo Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape) (Pinheiro, 2023; Silva & Lopez, 2021). Os estudos que extrapolam o âmbito federal, em sua maioria, utilizam a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), cuja representatividade não é nacional (Lima & Vaz, 2020; Silveira & Almeida, 2021). A terceira estratégia

mais comum se fundamenta na aplicação de *surveys* enviados para ocupantes de cargos ou carreiras específicos, como os DAS (D'Araújo, 2018).

A Rais, única base de dados quase censitária de todo o funcionalismo, por sua vez, é subutilizada, em razão principalmente da baixa qualidade do preenchimento de sua variável cor/raça (Silveira, 2022). Por meio da Rais modificada pela equipe do projeto Atlas do Estado Brasileiro, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), que disponibilizou uma versão imputada da variável cor/raça, este artigo analisa os dirigentes estaduais e municipais contribuindo para o avanço do debate.

O texto está organizado da seguinte forma. Em primeiro lugar, discute os achados já realizados e as lacunas a serem investigadas no aspecto das desigualdades de gênero. Em seguida, é feito o mesmo processo para as desigualdades de cor ou raça. Então, apresentam-se os dados e a metodologia utilizada. Depois disso, são trazidos e discutidos os resultados. Os achados demonstram a existência de diferenças salariais significativas entre brancos e negros, homens e mulheres e, principalmente, entre homens brancos e mulheres negras.

DESIGUALDADES DE GÊNERO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Diversos estudos constataram a existência de desigualdades importantes na inserção dos gêneros no mercado de trabalho brasileiro, tanto no setor público quanto no privado. Tais desigualdades geram discrepâncias remuneratórias e hierárquicas, com mulheres recebendo salários menores e enfrentando maiores dificuldades para galgar o alto escalão (Vaz, 2013). Embora a participação das mulheres em todos os setores do mercado de trabalho tenha se ampliado bastante desde os anos 1970 no Brasil e o hiato educacional de gênero tenha sido superado, há ainda grande desigualdade salarial favorável aos homens (Itaborá, 2016).

Essas desigualdades estão presentes em diversos países e setores econômicos, como entre executivos do setor privado na França (Marry & Pochic, 2017) e engenheiras e engenheiros no Brasil (Lombardi, 2006). No setor público brasileiro, estudos de caso realizados em universidades e órgãos públicos encontraram padrões de desigualdades salariais e hierárquicas, assim como documentaram estratégias femininas para driblar o teto de vidro e alcançarem postos de comando (Barbosa & Oliveira, 2021).

No setor público, a expectativa era a de que a desigualdade salarial e a de acesso a postos do alto escalão entre homens e mulheres fosse quase inexistente, visto que o processo seletivo se dá por concurso público (Vaz, 2013). Não é isso, entretanto, que se verifica. Lopez e Guedes (2020) mostraram que as mulheres são maioria da força de trabalho pública, porém elas estão ocupadas sobretudo em cargos nas esferas municipal e estadual, que têm remunerações médias inferiores às da federal, em que os homens predominam. Além disso, sua atuação concentra-se em serviços sociais como saúde e educação, ocupações historicamente vistas como mais “femininas” pelo padrão de divisão sexual do trabalho, que também apresentam remunerações inferiores às de funções de planejamento e gestão, dominadas por homens.

Em sentido semelhante, estudos demonstraram que, mesmo controlando por variáveis como escolaridade e tempo de serviço, as trabalhadoras da administração pública apresentam rendimentos médios inferiores aos dos trabalhadores (Vaz, 2018) e chances menores de progredir em funções de gestão, como os DAS (Vaz, 2013). Até em carreiras de elevado prestígio social, como a magistratura, mulheres apresentam sistematicamente salários médios inferiores aos dos homens (Severi & Jesus Filho, 2021). Mulheres negras, por sua vez, têm chances ainda mais reduzidas de progressão em suas carreiras. Sua presença no topo da hierarquia dos DAS, por exemplo, era de apenas 2% em 2020 (Pinheiro, 2023).

Essas diferenças explicam-se, em parte, pela atuação do chamado teto de vidro, que limita a ascensão de mulheres a cargos de chefia e liderança na administração pública. O conceito de teto de vidro se refere ao conjunto de obstáculos práticos e simbólicos à ascensão de mulheres em suas carreiras. Entre suas principais formas de atuação, Vaz (2018) identifica a sobrecarga de trabalho doméstico, que recai sobre o gênero feminino, limitando sua disponibilidade para viagens e maiores cargas horárias de trabalho e, portanto, sua progressão nas carreiras públicas. O principal fundamento do teto de vidro por gênero é, portanto, a divisão sexual do trabalho, compreendida como a forma de divisão do trabalho social decorrente das relações sociais entre os sexos, designando prioritariamente os homens à esfera produtiva e as mulheres à esfera reprodutiva (Hirata & Kergoat, 2008).

Dessa forma, há consenso na literatura sobre desigualdades de gênero que mulheres recebem, em média, salários inferiores aos dos homens e enfrentam maiores dificuldades para alcançar postos de comando, tanto no setor privado quanto no serviço público. No último caso, há, no entanto, ainda uma lacuna importante a ser preenchida. Os estudos disponíveis, em sua maioria, focam ou na análise de bases de dados amostrais para o conjunto de trabalhadores e trabalhadoras do setor público, como a PNAD (Vaz, 2018), em carreiras ou grupos específicos de servidoras (D'Araújo & Macedo, 2018; Severi & Jesus Filho, 2021; Vaz, 2013), ou em estudos de caso focados em instituições específicas (Barbosa & Oliveira, 2021). No que tange às dirigentes da administração pública, identifiquei apenas trabalhos focados nas DAS (Pinheiro, 2023; Silva & Lopez, 2021; Vaz, 2013).

Existe, então, espaço para avançar na compreensão das desigualdades remuneratórias e hierárquicas de gênero na administração pública, particularmente nos estados e municípios. Assim, este artigo busca contribuir para o avanço desse campo de estudos mediante a análise dos dirigentes públicos estaduais e municipais. Baseadas na literatura disponível, as hipóteses a serem testadas são:

H1: Dirigentes públicas dos níveis subnacionais do gênero feminino recebem, em média, salários inferiores aos dos dirigentes do gênero masculino;

H2: Dirigentes públicas dos níveis subnacionais do gênero feminino apresentam, em média, chances inferiores de ascender na carreira quando comparadas aos dirigentes do gênero masculino.

DESIGUALDADES DE COR OU RAÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Entre os diversos fatores que explicam as desigualdades sociais no Brasil, a cor/raça ocupa lugar central. Diversos estudos realizados em períodos distintos demonstraram a existência de ampla desigualdade de rendimentos e oportunidades entre brancos e negros (Osório, 2006). Tais desigualdades remontam ao período da construção do Brasil enquanto Estado nação e apresentam melhora muito lenta. Em 1987, por exemplo, o rendimento médio do trabalho de um homem negro era cerca de 90% do de um homem branco, enquanto o de uma mulher negra era de apenas 50%. Em 1998, esses percentuais permaneciam basicamente estáveis (Soares, 2000). Tal cenário não se alterou de maneira significativa nos últimos anos, com os negros tendo salários ainda sistematicamente inferiores aos dos brancos em 2015 (Lima & Vaz, 2020).

A desigualdade social explicada por aspectos raciais está presente em diversos âmbitos da sociedade brasileira. Na administração pública, não é diferente. Embora existam poucos estudos sobre cor ou raça focados nos trabalhadores do setor público brasileiro, visto que a disponibilidade de dados para os níveis estadual e municipal é escassa, há algumas evidências disponíveis. Utilizando dados da PNAD, Lima e Vaz (2020) mostraram que os negros enfrentam um processo de afunilamento ao se aproximarem do topo da hierarquia funcional no setor público. Seus diferenciais de rendimento com relação aos brancos se ampliam conforme se aproximam dos percentis mais elevados da distribuição de renda, demonstrando a existência de um fenômeno semelhante ao do teto de vidro observado nos estudos de gênero. Os negros recebem menos que os brancos mesmo quando possuem as mesmas características observáveis (escolaridade, experiência, setor ocupacional). Também com base na PNAD, Silveira e Almeida (2021) constataram aumento da participação de mulheres negras entre o conjunto dos servidores estatutários da administração pública entre 2012 e 2019, passando de 30 para 33% do total, enquanto os homens negros se mantiveram estáveis em 20%. Os homens brancos são minoria, mas recebiam os maiores salários médios em 2019.

Os fatores que explicam as desigualdades remuneratórias e hierárquicas motivadas por critérios raciais são semelhantes aos das desigualdades de gênero. Assim como mulheres, em geral, são muitas vezes percebidas como menos capazes de ocupar postos de gestão e para o exercício do poder, negros, tanto homens quanto mulheres, são também estruturalmente percebidos como menos aptos para funções de maior prestígio e complexidade. A existência desses fatores estruturais facilita a progressão vertical de brancos, de maneira especial homens, criando barreiras informais para a ascensão de negros e, particularmente, de mulheres negras (Pinheiro, 2023; Silva & Lopez, 2021).

Silva e Lopez (2021), por exemplo, demonstraram que, ainda que os negros correspondessem a 51% dos ocupados no setor público em 2019, apenas 14% deles estavam no nível federal, que apresenta as maiores remunerações. A maioria dos negros, 55%, estava ocupada no nível municipal, cujas remunerações são as menores do serviço público. Entre os trabalhadores do Executivo federal, Silva e Lopez (2021) concluíram, com dados do Siape, que os negros correspondiam em 2020 a apenas 27% do total de servidores em cargos superiores

contra 66% de brancos; nos cargos de nível intermediário, os percentuais eram de 44 e 46%, respectivamente.

Quando focamos na burocracia dirigente do Executivo federal, as desigualdades mais uma vez aparecem, embora com leve tendência de mudança. Nas últimas décadas, D'Araújo (2018), por intermédio de pesquisa de *survey*, constatou algum avanço da participação de negros na alta gestão federal brasileira, nos DAS-5, DAS-6 e cargos de natureza especial, passando de 8% no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso para 18% nos primeiros anos de Dilma Rousseff. Em 2020, no entanto, com dados do Siape, Silva e Lopez (2021) constataram ainda grande desigualdade na distribuição de negros nos diferentes níveis de DAS. Havia notável concentração nos DAS-1, de menor responsabilidade e com menores salários, com redução constante conforme se elevava a hierarquia. Entre os DAS-6, o topo da hierarquia, negros e negras representavam apenas 15% do total.

Após um longo período em que ignoraram o problema da desigualdade racial, os governos brasileiros, tanto a nível nacional quanto subnacional, começaram, a partir dos anos 2000, a dar maior atenção à questão. Consequências práticas desse processo foram as reservas de vagas para negros para acesso às universidades e ao serviço público federal e a criação da Secretaria de Políticas para Promoção da Igualdade Racial em 2003. Embora representem avanços importantes, tais iniciativas institucionais parecem aquém das dificuldades históricas a serem ultrapassadas (Silva, 2023). No serviço público federal, por exemplo, os efeitos de curto prazo da reserva de vagas são ainda diminutos diante das grandes disparidades existentes, o que pode ser percebido pela continuidade da sub-representação de negros e negras em funções e cargos de maior remuneração em 2020 (Pinheiro, 2023; Silva & Lopez, 2021).

Os estudos disponíveis, portanto, basearam-se majoritariamente em dados do Siape (Pinheiro, 2023; Silva & Lopez, 2021), da PNAD (Lima & Vaz, 2020; Silveira & Almeida, 2021) e em questionários enviados para servidores e burocratas do nível federal (D'Araújo, 2018). A concentração na PNAD deve-se ao fato de que, até recentemente, se tratava da fonte de informações sobre cor/raça mais confiável para o conjunto do funcionalismo. A PNAD consiste, porém, em uma pesquisa amostral que não é generalizável para o país. As fontes de dados quase censitárias disponíveis são o Siape e a Rais. O primeiro foi largamente utilizado por pesquisas em desigualdades raciais em razão da melhora sistemática do preenchimento de sua variável cor/raça na última década (Pinheiro, 2023; Silva & Lopez, 2021), entretanto seu alcance restringe-se ao Executivo federal. A Rais, por sua vez, apresenta problemas históricos de preenchimento da variável cor/raça (Silveira, 2022).

Todavia, um procedimento de imputação da variável cor/raça na Rais realizado pela equipe do projeto Atlas do Estado Brasileiro, do Ipea, em 2020, reduziu o seu não preenchimento a zero (Silveira, 2022), possibilitando a realização de estudos inéditos sobre o tema das desigualdades raciais, particularmente nos entes subnacionais, até então negligenciados por causa da escassez de dados confiáveis. Teles (2023), por exemplo, mostrou que trabalhadoras e trabalhadores negros se concentravam entre os 10% com menores remunerações nos três níveis da administração pública (federal, estadual e municipal) em 2010 e em 2019, sendo minoritários entre os 10% com maiores rendimentos.

Este artigo busca contribuir para o avanço do conhecimento sobre as desigualdades raciais na administração pública mediante o estudo das discrepâncias remuneratórias e hierárquicas entre os dirigentes de nível subnacional (estaduais e municipais) do Brasil. Para isso, utiliza dados da Rais, imputada pela equipe do Atlas do Estado Brasileiro. As principais hipóteses a serem testadas sobre as desigualdades de cor/raça são as seguintes:

H3: Dirigentes públicos dos níveis subnacionais negros apresentam, em média, remunerações inferiores às dos gestores brancos;

H4: Dirigentes públicos dos níveis subnacionais negros apresentam, em média, menores chances de ascender na carreira do que gestores brancos.

Ademais, dada a importância da interseccionalidade das variáveis gênero e raça para explicar as chances de ascensão hierárquica e salarial no mercado de trabalho brasileiro (Pinheiro, 2023; Silva & Lopez, 2021), este trabalho testa também os diferenciais salariais e de chances de progressão vertical entre os dirigentes estaduais e municipais pelo cruzamento das variáveis explicativas de gênero e raça. Assim, hipotetiza:

H5: Dirigentes públicas negras dos níveis subnacionais apresentam, em média, as menores remunerações, seguidas pelas dirigentes brancas e pelos negros, enquanto os homens brancos ocupam o topo da pirâmide remuneratória;

H6: Dirigentes públicas negras dos níveis subnacionais apresentam, em média, as menores chances de ascender na carreira, seguidas pelas dirigentes brancas e pelos negros, enquanto os homens brancos ocupam o topo da pirâmide hierárquica.

DADOS E METODOLOGIA

A variável cor/raça

Para testar as hipóteses construídas, este artigo utiliza dados da Rais referentes a 2010 e 2019. A principal vantagem da Rais é ser uma base quase censitária (Silveira, 2022). O recorte dos anos, por sua vez, foi escolhido no sentido de conferir a possibilidade de realizar comparações longitudinais dos indicadores analisados.

Os dados sobre raça na administração pública brasileira apresentam fortes limitações, particularmente nos estados e municípios. No âmbito federal, a qualidade de preenchimento das informações de cor/raça do Siape melhorou significativamente nos últimos anos, mas o mesmo não ocorreu na Rais (Silva & Lopez, 2021). Como solução, a equipe do projeto Atlas do Estado Brasileiro, do Ipea, desenvolveu uma estratégia de imputação que reduziu de maneira significativa o não preenchimento da variável. Em primeiro lugar, foram buscados registros de cor/raça em anos anteriores para os casos omissos em 2019, sendo a classificação de cor/raça mais frequente, atribuída ao indivíduo para todos os anos em que estava presente na Rais. Segundo, aplicou-se um algoritmo de imputação múltipla, o *multiple imputation by*

chained equations. O resultado foi a redução do não preenchimento da variável cor/raça para 0% (Silveira, 2022).

A estratégia adotada apresenta, entretanto, algumas limitações. A principal delas é a sobre-representação dos grupos predominantes (brancos e pardos) e a sub-representação dos grupos minoritários (amarelos e indígenas, principalmente). Para melhorar a confiabilidade das estimativas, Silveira (2022) sugeriu excluir amarelos e indígenas da análise, além de reunir os pardos e pretos sob a categoria negros, sugestões adotadas neste trabalho.

Estratégia de identificação

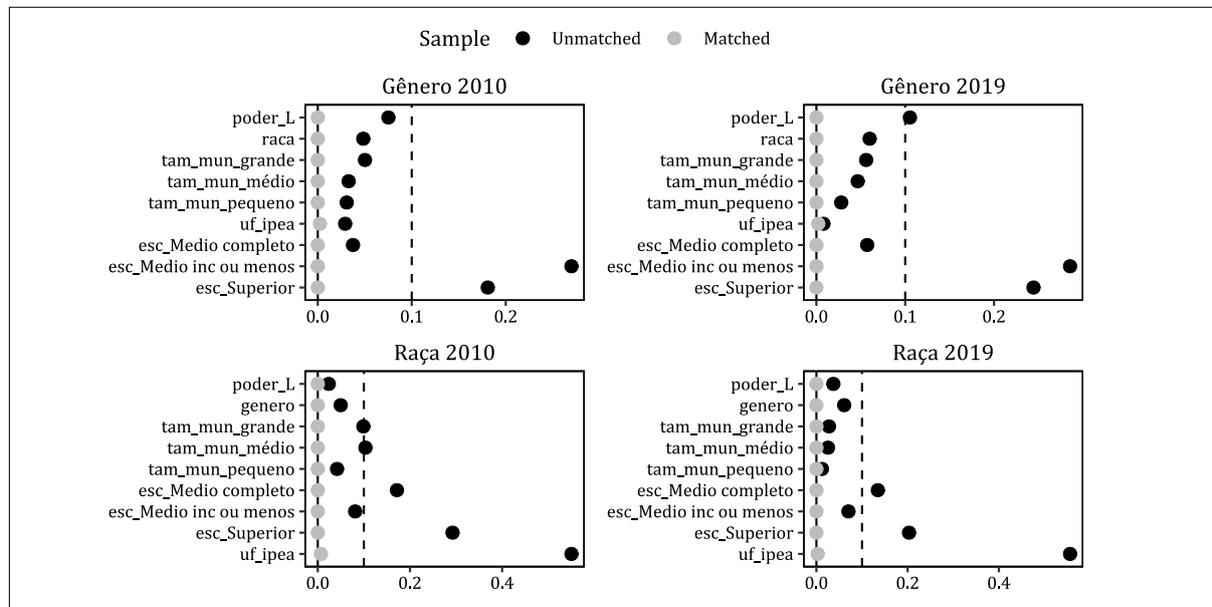
Os dirigentes municipais são aqueles cuja Classificação Brasileira de Ocupações (CBO 2002) é 111415, enquanto os estaduais apresentam a CBO 111410. Este artigo analisa o total de trabalhadores do setor público classificados com essas CBOs nos anos de 2010 e 2019.

Para identificar os efeitos das variáveis de gênero e cor/raça sobre os salários e as chances de progressão hierárquica dos dirigentes, este artigo combina o pré-tratamento dos dados com *coarsened exact matching* (CEM) e o uso de regressões lineares (modelo de rendimentos) e ordinais (modelos de progressão hierárquica). O uso do *matching* é recomendado para estudos com variáveis explicativas binárias, sendo capaz de tornar os grupos tratamento (mulheres e negros) e os grupos controle (homens e brancos) semelhantes com relação a covariáveis especificadas. Essa característica do *matching* reduz as chances de vieses na estimação, particularmente o viés de covariável omitida (Morgan & Winship, 2015). O CEM, por sua vez, consiste em um tipo de *matching* com *performance* e confiabilidade superior às das técnicas baseadas em *propensity scores* e Mahalanobis *distance* (Iacus et al., 2012). Além disso, o uso do *matching* tem sido considerado comparativamente superior ao de técnicas tradicionalmente aplicadas em modelos de rendimento, como o Oaxaca-Blinder, por sua menor vulnerabilidade a vieses como o de covariável omitida e o de endogeneidade (Ñopo, 2008).

Foram realizados oito *matchings* distintos, um por nível (estadual e municipal) e um por ano (2010 e 2019) para cada variável explicativa (gênero e cor/raça). O pareamento reduziu significativamente as diferenças entre os grupos tratamento e controle, ampliando a confiabilidade das estimativas calculadas e reduzindo as chances de vieses (Morgan & Winship, 2015), ao mesmo tempo que preservou a quantidade de casos analisados sem grandes alterações. As covariáveis utilizadas no pareamento foram: poder; escolaridade; tamanho do município, que pode ser pequeno (menos de 50 mil habitantes), médio (de 50 mil a 99.999) e grande (100 mil habitantes ou mais); estado; gênero; ou cor/raça. Nas bases de dados de gênero, a cor/raça foi uma covariável utilizada; nas de cor/raça, gênero foi aplicado. As diferenças de médias das covariáveis entre os grupos tratamento e controle antes e depois do *matching* podem ser observadas nas Figuras 1 (municipal) e 2 (estadual).

Para os dirigentes municipais, o *matching* melhorou o equilíbrio de covariáveis de forma considerável, com as diferenças de médias (eixo x) entre os grupos tratamento e controle reduzindo-se a quase zero depois do pareamento.

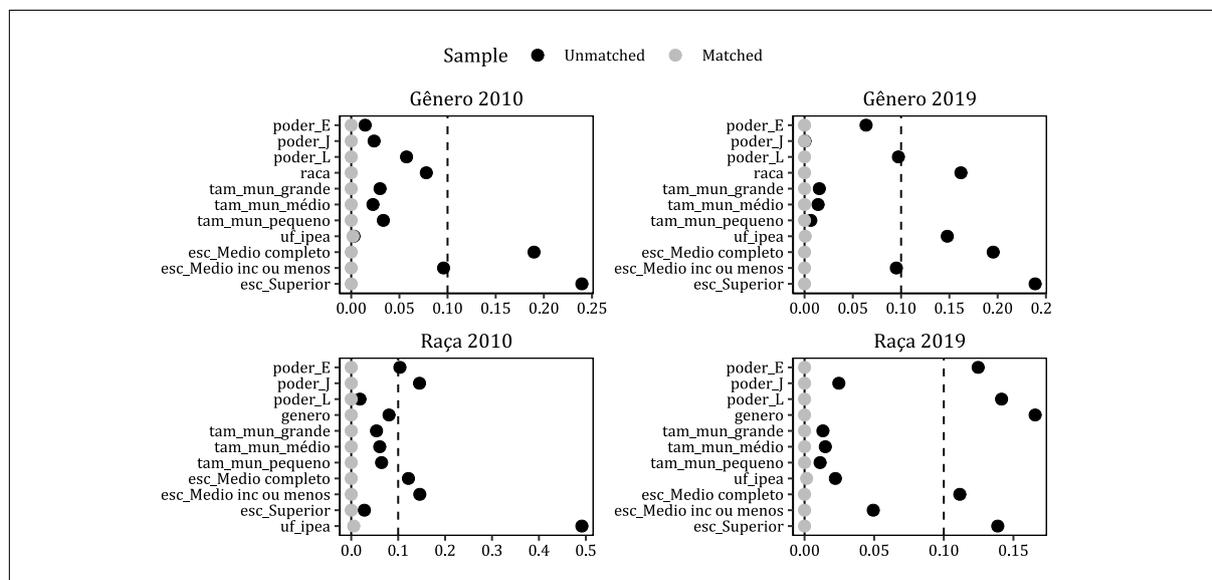
Figura 1. Equilíbrio de covariáveis antes e depois do *matching* para os dirigentes municipais



Fonte: Elaborado pelo autor.

Para os dados referentes aos dirigentes estaduais, as diferenças de médias também foram substancialmente reduzidas, alcançando o equilíbrio de covariáveis entre os grupos tratamento e controle.

Figura 2. Equilíbrio de covariáveis antes e depois do *matching* para os dirigentes estaduais



Fonte: Elaborado pelo autor.

As variáveis dependentes analisadas são os salários, deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) de março de 2022, e categorias hierárquicas baseadas nos rendimentos declarados na Rais, aplicadas como *proxy* para a progressão na ocupação de dirigente. Tais categorias foram construídas com base nos quintis de remuneração para cada ano e grupo de dirigentes (municipais e estaduais em 2010 e 2019), gerando cinco faixas de progressão nas ocupações para cada ano e nível federativo, cada uma contendo 20% dos dirigentes.

Estatísticas descritivas

Neste artigo, analiso o total de 338.298 dirigentes municipais em 2010 e 414.476 em 2019, além de 336.523 estaduais em 2010 e 540.504 em 2019. Com relação ao gênero e à cor/raça, esse universo de trabalhadoras e trabalhadores tem sua distribuição visível na Tabela 1. O grupo mais numeroso é composto das mulheres brancas, seguidas pelos homens brancos, mulheres negras e homens negros.

Tabela 1. Percentual de dirigentes por nível federativo e ano

| ANO | NÍVEL | HOMEM BRANCO (%) | MULHER BRANCA (%) | HOMEM NEGRO (%) | MULHER NEGRA (%) |
|------|-----------|------------------|-------------------|-----------------|------------------|
| 2010 | Municipal | 28,97 | 34,22 | 17,79 | 19,02 |
| 2019 | Municipal | 27,66 | 33,82 | 18,50 | 20,01 |
| 2010 | Estadual | 28,53 | 37,54 | 16,01 | 17,92 |
| 2019 | Estadual | 27,02 | 42,21 | 14,55 | 16,22 |

Fonte: Elaborado pelo autor.

A Tabela 2 fornece as primeiras evidências sobre desigualdades de gênero entre os dirigentes de nível subnacional. Em 2010, os dirigentes municipais e estaduais homens apresentavam médias salariais superiores às das mulheres, quadro que se manteve em 2019. Em termos de diferenças proporcionais, houve quedas significativas no nível municipal, mas não no estadual.

Tabela 2. Remunerações médias dos dirigentes públicos por nível federativo, ano e gênero

| MUNICIPAL | | | | ESTADUAL | | |
|-----------|----------------|-----------------|---------------|----------------|-----------------|---------------|
| ANO | FEMININO (R\$) | MASCULINO (R\$) | DIFERENÇA (%) | FEMININO (R\$) | MASCULINO (R\$) | DIFERENÇA (%) |
| 2010 | 3.984 | 5.025 | 20,7 | 6.220 | 8.205 | 24,2 |
| 2019 | 3.690 | 4.358 | 15,3 | 5.339 | 6.963 | 23,3 |

Fonte: Elaborado pelo autor.

Com relação às desigualdades remuneratórias por cor/raça, a Tabela 3 mostra os primeiros resultados. Em 2010, tanto no nível municipal quanto no estadual, dirigentes negros receberam salários médios inferiores aos dos brancos. A lacuna é superior no nível municipal. Entre 2010 e 2019, tanto nos estados quanto nos municípios, houve redução da discrepância remuneratória entre os dois grupos, com queda mais significativa nos estados.

Tabela 3. Remunerações médias dos dirigentes públicos por nível federativo, ano e cor/raça

| MUNICIPAL | | | | ESTADUAL | | |
|-----------|-------------|--------------|---------------|-------------|--------------|---------------|
| ANO | NEGRA (R\$) | BRANCA (R\$) | DIFERENÇA (%) | NEGRA (R\$) | BRANCA (R\$) | DIFERENÇA (%) |
| 2010 | 3.683 | 4.930 | 25,3 | 6.651 | 7.337 | 9,35 |
| 2019 | 3.401 | 4.373 | 22,2 | 5.885 | 6.071 | 3,07 |

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quando observamos a intersecção entre gênero e cor/raça, fica claro que as mulheres negras ocupam a base da pirâmide das médias salariais dos dirigentes municipais. Em 2010, recebiam mais de R\$ 2.000 abaixo dos homens brancos. Em 2019, essa diferença caiu para pouco mais de R\$ 1.600, valor ainda significativo (Tabela 4).

Tabela 4. Remunerações médias dos dirigentes públicos municipais, por ano, gênero e cor/raça

| ANO | MULHER NEGRA (R\$) | MULHER BRANCA (R\$) | HOMEM NEGRO (R\$) | HOMEM BRANCO (R\$) |
|------|--------------------|---------------------|-------------------|--------------------|
| 2010 | 3.384 | 4.318 | 4.004 | 5.652 |
| 2019 | 3.238 | 3.958 | 3.578 | 4.880 |

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nos estados, novamente, as mulheres negras apresentaram as menores médias salariais. As dirigentes pretas ou pardas apresentaram discrepância de mais de R\$ 2.700 em relação aos

homens brancos. Em 2019, a diferença reduziu-se para R\$ 1.917 (Tabela 5).

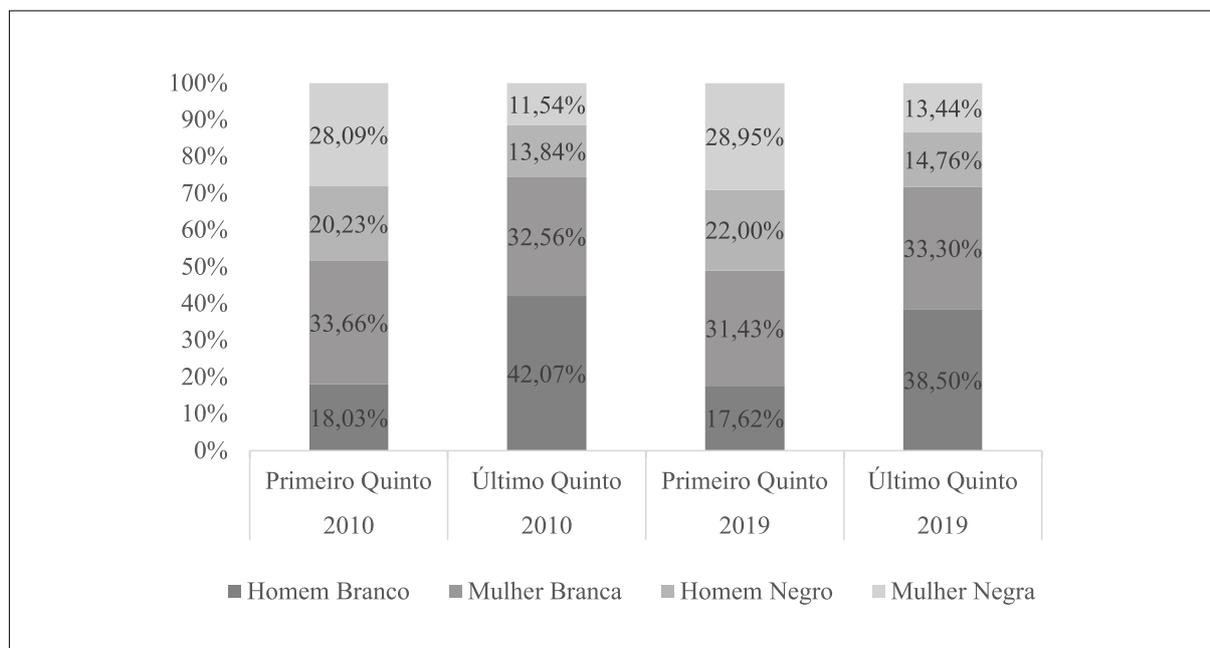
Tabela 5. Remunerações médias dos dirigentes públicos estaduais, por ano, gênero e cor/raça

| ANO | MULHER NEGRA (R\$) | MULHER BRANCA (R\$) | HOMEM NEGRO (R\$) | HOMEM BRANCO (R\$) |
|------|--------------------|---------------------|-------------------|--------------------|
| 2010 | 5.827 | 6.408 | 7.573 | 8.560 |
| 2019 | 5.238 | 5.377 | 6.606 | 7.155 |

Fonte: Elaborado pelo autor.

A Figura 3 mostra o percentual de dirigentes municipais com base na interseccionalidade entre gênero e cor/raça. Os homens brancos são maioria no último quinto, com maior remuneração, em 2010 e 2019. As mulheres negras, por sua vez, são notavelmente minoritárias no nível remuneratório mais elevado, sendo muito mais presentes no primeiro quinto.

Figura 3. Percentual de dirigentes municipais por cor/raça e gênero no primeiro e no último quinto de remuneração (2019)

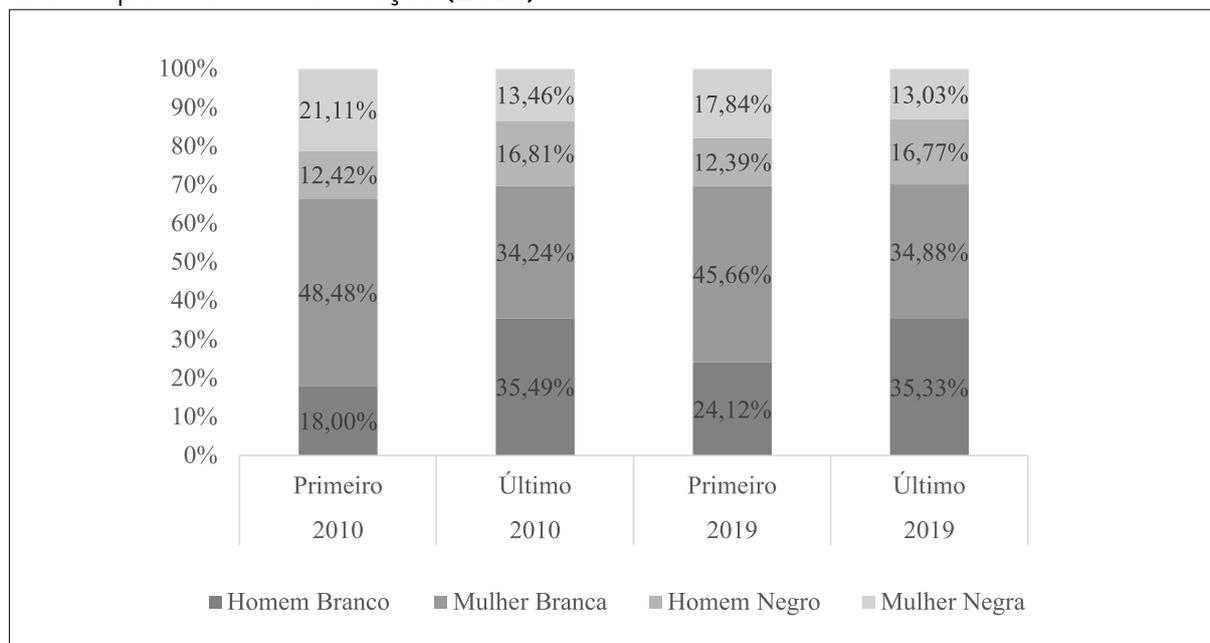


Fonte: Elaborado pelo autor.

A Figura 4 mostra o percentual de dirigentes estaduais fundamentado na interseccionalidade entre gênero e cor/raça em 2010 e 2019. Os homens brancos ocupam o topo da pirâmide, sendo sobre-representados no quinto remuneratório mais elevado. As mulheres negras são amplamente sub-representadas em ambos os grupos, mas ainda menos frequentes na faixa hie-

rárquica mais elevada.

Figura 4. Percentual de dirigentes estaduais por cor/raça e gênero no primeiro e no último quinto de remuneração (2019)



Fonte: Elaborado pelo autor.

RESULTADOS

Gênero

Os indicadores verificados na seção anterior servem como uma introdução às questões discutidas neste trabalho, mas não como testes formais de hipótese por causa da ausência de controles. Os resultados para os testes de hipóteses são vistos nesta seção. A Tabela 6 mostra os coeficientes para o efeito do gênero feminino sobre a remuneração dos dirigentes municipais em 2010 e 2019, assim como seus efeitos sobre as chances de ascender na hierarquia da ocupação, por raça, tamanho do município, poder e escolaridade.

Dirigentes municipais do gênero feminino recebiam em média R\$ 1.265,46 a menos que os do gênero masculino em 2010. Em 2019, essa discrepância reduziu-se para R\$ 884,60, valor ainda alto. Os resultados apresentam alta significância estatística, em um intervalo de confiança de 99%. Para o cálculo desses resultados, foram utilizados modelos lineares com a variável de remuneração reportada na Rais deflacionada pelo INPC de março de 2022. Os coeficientes demonstram a existência de uma forte e persistente desigualdade de gênero. No ritmo de queda proporcional observado, em torno de 30% em um período de 10 anos, seria necessário mais meio século para que a diferença das remunerações chegasse próxima aos R\$ 100.

Com relação aos modelos que utilizam cinco faixas de remuneração, recortadas a partir

dos quintis, como *proxies* para a hierarquia dos dirigentes municipais, observamos que em 2010 mulheres tinham 45% menos chances de ascender na hierarquia do que os homens. Em 2019, as diferenças decaíram para 40%, um avanço sutil.

Tabela 6. Desigualdades de gênero entre os dirigentes municipais

| | REMUNERAÇÃO 2010 | REMUNERAÇÃO 2019 | HIERARQUIA 2010 | HIERARQUIA 2019 |
|-----------------------|---------------------|---------------------|--------------------|--------------------|
| (Intercept) | 5.481,21*** | 4.596,36*** | | |
| | (18,26) | (13,81) | | |
| Gênero feminino | -1.265,46*** | -884,60*** | -0,61*** | -0,51*** |
| | (15,53) | (11,64) | (0,01) | (0,01) |
| Tipo de modelo | Linear | Linear | Ordinal | Ordinal |
| Controles | Sim | Sim | Sim | Sim |
| R ² | 0,18 | 0,16 | | |
| Adj. R ² | 0,18 | 0,16 | | |
| Num. obs. | 338.225 | 414.448 | 33.825 | 41.448 |
| AIC | | | 986.578,11 | 1.221.986,09 |
| BIC | | | 986.696,16 | 1.222.106,37 |
| <i>Log Likelihood</i> | | | -493.278,06 | -610.982,05 |
| <i>Deviance</i> | | | 986.556,11 | 1.221.964,09 |

Adj. R²: R-quadrado ajustado; Num. obs.: número de observações; AIC: Critério de Informação de Akaike; BIC: Critério de Informação Bayesiano; ***p < 0,001; **p < 0,01; *p < 0,05.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Para os dirigentes estaduais, a Tabela 7 traz os resultados. A desigualdade de gênero entre os dirigentes estaduais é ainda mais pronunciada do que no nível municipal. Em 2010, as dirigentes do gênero feminino recebiam em média R\$ 2.140,72 a menos que homens, controlando-se pelos demais fatores. Em 2019, a diferença caiu para R\$ 1.136,85, ainda bastante significativa. O ritmo da queda é, porém, mais pronunciado do que nos municípios: 47% em um período de 10 anos. Assim, em quatro décadas a diferença teria caído abaixo dos R\$ 100.

Com relação às chances de progressão na ocupação de dirigentes estaduais estimadas utilizando as cinco faixas salariais como *proxy* para hierarquia, as dirigentes do gênero feminino tinham 50% menos chances que os do gênero masculino em 2010 de ascenderem na carreira. Em 2019, a diferença de chances reduziu-se para 32%.

Tabela 7. Desigualdades de gênero entre os dirigentes estaduais

| | REMUNERAÇÃO 2010 | REMUNERAÇÃO 2019 | HIERARQUIA 2010 | HIERARQUIA 2019 |
|-----------------------|---------------------|---------------------|--------------------|--------------------|
| (Intercept) | 4.956,10*** | 4.389,62*** | | |
| | (33,40) | (18,69) | | |
| Gênero feminino | -2.140,72*** | -1.136,85*** | -0,69*** | -0,39*** |
| | (28,50) | (16,40) | (0,01) | (0,01) |
| R ² | 0,16 | 0,17 | | |
| Adj. R ² | 0,16 | 0,17 | | |
| Num. obs. | 336.448 | 540.429 | 336.448 | 5.404,29 |
| AIC | | | 999.779,83 | 1.636.743,94 |
| BIC | | | 999.908,55 | 1.636.878,34 |
| <i>Log Likelihood</i> | | | -499.877,92 | -818.359,97 |
| <i>Deviance</i> | | | 999.755,83 | 1.636.719,94 |

Adj. R²: R-quadrado ajustado; Num. obs.: número de observações; AIC: Critério de Informação de Akaike; BIC: Critério de Informação Bayesiano ; ***p < 0,001; **p < 0,01; *p < 0,05.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os resultados observados, portanto, corroboram as hipóteses H1 e H2 para os níveis municipal e estadual, observados todos os municípios e estados do Brasil que contavam com dirigentes públicos cadastrados na Rais em 2010 e 2019. Tratando-se de dados quase censitários, fica clara a existência de desigualdades de gênero de magnitude considerável nas remunerações e chances de progressão de mulheres na ocupação de dirigentes públicas nos entes subnacionais.

Cor/raça

Os resultados para as desigualdades remuneratórias e chances de progressão vertical entre negros (pretos e pardos) e brancos para a ocupação de dirigente público municipal podem ser vistos na Tabela 8. Em média, dirigentes de cor ou raça negra recebiam R\$ 327,85 a menos que os brancos em 2010. Em 2019, essa diferença caiu para R\$ 252,61, redução de 23%, controlando-se pelos demais fatores. Embora menor que as discrepâncias observadas de gênero, ainda se trata de um diferencial notável. Nesse ritmo, para que a diferença chegasse a menos de R\$ 100, seriam necessárias três décadas.

Com relação às chances de progressão na ocupação de dirigente estadual, negros apresentavam 16% menos chances de galgar postos mais elevados do que os brancos em 2010. Em 2019, a diferença caiu para 15%, mostrando resiliência do indicador.

Tabela 8. Desigualdades de cor ou raça entre os dirigentes municipais

| | REMUNERAÇÃO 2010 | REMUNERAÇÃO 2019 | HIERARQUIA 2010 | HIERARQUIA 2019 |
|-----------------------|---------------------|---------------------|--------------------|--------------------|
| (Intercept) | 4.618,96*** | 3.999,04*** | | |
| | (15,68) | (12,42) | | |
| Cor/raça negra | -327,85*** | -252,61*** | -0,18*** | -0,16*** |
| | (14,48) | (11,09) | (0,01) | (0,01) |
| R ² | 0,14 | 0,13 | | |
| Adj. R ² | 0,14 | 0,13 | | |
| Num. obs. | 338.055 | 414.349 | 338.055 | 414.349 |
| AIC | | | 1.000.576,68 | 1.235.248,05 |
| BIC | | | 1.000.694,72 | 1.235.368,33 |
| <i>Log Likelihood</i> | | | -500.277,34 | -617.613,02 |
| <i>Deviance</i> | | | 1,000,554.68 | 1.235.226,05 |

R²: R-quadrado; Adj. R²: R-quadrado ajustado; Num. obs.: número de observações; AIC: Critério de Informação de Akaike; BIC: Critério de Informação Bayesiano; ***p < 0,001; **p < 0,01; *p < 0,05.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Para a ocupação de dirigente público estadual, a Tabela 9 mostra desigualdades maiores do que no nível municipal para as remunerações, mas menores no que tange às chances de progressão vertical. Em 2010, dirigentes negros recebiam em média R\$ 315,60 a menos que os brancos, diferença que aumentou em 2019 para R\$ 396,47. Trata-se do primeiro achado deste artigo que aponta recrudescimento das desigualdades, o que se torna ainda mais preocupante tendo em vista a aprovação de ações afirmativas em âmbito subnacional na década de 2010 (Silva, 2023).

Com relação às chances de progressão na carreira de dirigente estadual, os negros apresentavam 8% mais chances do que os brancos em 2010, controlando-se pelos demais fatores. Esse resultado, porém, reverteu-se em 2019, quando os negros tiveram 8% menos chances. Novamente, trata-se de uma tendência inesperada em um contexto de aprovação de políticas de ações afirmativas.

Tabela 9. Desigualdades de cor/raça entre os dirigentes estaduais

| | REMUNERAÇÃO 2010 | REMUNERAÇÃO 2019 | HIERARQUIA 2010 | HIERARQUIA 2019 |
|---------------------|---------------------|---------------------|--------------------|--------------------|
| (Intercept) | 5.186,13*** | 4.978,26*** | | |
| | (28,70) | (17,60) | | |
| Cor ou raça negra | -315,60*** | -396,47*** | 0,08*** | -0,08*** |
| | (28,96) | (18,42) | (0,01) | (0,01) |
| R ² | 0,15 | 0,17 | | |
| Adj. R ² | 0,15 | 0,17 | | |
| Num. obs. | 336.224 | 540.215 | 336.224 | 540.215 |
| AIC | | | 1.019.386,21 | 1.626.061,28 |
| BIC | | | 1.019.514,92 | 1.626.195,67 |
| Log Likelihood | | | -509.681,11 | -813.018,64 |
| Deviance | | | 1.019.362,21 | 1.626.037,28 |

R²: R-quadrado; Adj. R²: R-quadrado ajustado; Num. obs.: número de observações; AIC: Critério de Informação de Akaike; BIC: Critério de Informação Bayesiano p < 0,001; **p < 0,01; *p < 0,05.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os resultados corroboram as hipóteses H3 e H4 para os dirigentes municipais. No que tange ao nível estadual, H3 também é confirmada, com discrepâncias remuneratórias perceptíveis e que se ampliaram entre 2010 e 2019. As razões de chances para a progressão vertical, porém, devem ser interpretadas com maior cautela, haja vista a baixa magnitude dos indicadores (apenas 8 e -8%, respectivamente) e sua instabilidade ao longo do tempo.

Gênero e cor/raça

Para além das análises que separam as categorias de gênero e raça, estudos já demonstraram que os tetos de vidro recaem mais fortemente sobre as mulheres negras em âmbitos diversos da administração pública (Pinheiro, 2023; Silva & Lopez, 2021). Assim, realizo também uma análise interseccional dos efeitos de gênero e raça sobre as remunerações e as chances de progressão nas ocupações de dirigente público municipal e estadual. Nesse caso, os resultados devem ser observados com cautela, pois o uso do *matching* não foi possível tendo em vista que a variável explicativa em questão apresenta quatro níveis (“mulher negra”, “homem negro”, “mulher branca” e “homem branco”), aumentando o risco de viés de covariável omitida. Nesse

caso, utilizei apenas regressões lineares (remunerações) e ordinais (progressão hierárquica), por estado, tamanho do município, poder e escolaridade.

A Tabela 10 mostra os resultados para os dirigentes municipais. A categoria de referência é “homens brancos”. Dessa forma, os dirigentes negros do gênero masculino recebiam em média R\$ 757,47 a menos que os homens brancos em 2010, quantia que se reduziu para R\$ 621,25 em 2019. Mulheres brancas recebiam R\$ 1.511,20 a menos que os homens da mesma cor/raça, valor que se reduziu para R\$ 1.061,44 em 2019, controlado pelos demais fatores. As dirigentes negras, por sua vez, ocupam a base da pirâmide remuneratória dos dirigentes municipais, com salários médios R\$ 1.542,39 inferiores àqueles dos homens brancos em 2010. Em 2019, a diferença reduziu-se para R\$ 1.202,20, queda de 20%. Nesse ritmo, as dirigentes municipais negras ganhariam valores semelhantes aos dos dirigentes brancos do gênero masculino em, no mínimo, sete décadas.

Com relação às chances de progressão hierárquica, os homens brancos ocupam mais uma vez o topo da pirâmide. Dirigentes negros apresentaram 29% menos chances de galgar posições hierárquicas superiores na ocupação do que os brancos do gênero masculino em 2010 e 2019. As dirigentes brancas, por sua vez, apresentaram 54 e 47% menos chances, respectivamente, em 2010 e 2019. As mulheres negras figuram na base da pirâmide hierárquica dos dirigentes municipais, com 57% menos chances de progressão vertical em 2010 e 54% em 2019.

Tabela 10. Desigualdades de gênero e cor/raça entre os dirigentes municipais

| | REMUNERAÇÃO 2010 | REMUNERAÇÃO 2019 | HIERARQUIA 2010 | HIERARQUIA 2019 |
|---------------|---------------------|---------------------|--------------------|--------------------|
| (Intercept) | 5.507,03*** | 4.564,83*** | | |
| | (69,94) | (43,16) | | |
| Homem negro | -757,47*** | -621,25*** | -0,34*** | -0,34*** |
| | (23,74) | (17,60) | (0,01) | (0,01) |
| Mulher branca | -1.511,20*** | -1.061,44*** | -0,78*** | -0,63*** |
| | (18,96) | (14,44) | (0,01) | (0,01) |
| Mulher negra | -1.542,39*** | -1.202,20*** | -0,85*** | -0,79*** |
| | (23,56) | (17,35) | (0,01) | (0,01) |
| R2 | 0,21 | 0,20 | | |
| Adj. R2 | 0,21 | 0,20 | | |

(continua)

(conclusão)

Tabela 10. Desigualdades de gênero e cor/raça entre os dirigentes municipais

| | REMUNERAÇÃO 2010 | REMUNERAÇÃO 2019 | HIERARQUIA 2010 | HIERARQUIA 2019 |
|----------------|---------------------|---------------------|--------------------|--------------------|
| Num. obs. | 338.298 | 414.476 | 338.298 | 414.476 |
| AIC | | | 955.807,44 | 1.184.467.72 |
| BIC | | | 956.204,51 | 1.184.872.31 |
| Log Likelihood | | | -477.866.72 | -592.196.86 |
| Deviance | | | 955.733.44 | 1.184.393.72 |

R²: R-quadrado; Adj. R²: R-quadrado ajustado; Num. obs.: número de observações; AIC: Critério de Informação de Akaike; BIC: Critério de Informação Bayesiano; ***p < 0,001; **p < 0,01; *p < 0,05.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Para os dirigentes estaduais, os coeficientes obtidos podem ser vistos na Tabela 11. Os homens negros apresentaram discrepâncias salariais semelhantes às do nível municipal, com remunerações em média R\$ 700 e R\$ 650 inferiores àquelas dos brancos nos dois anos. As dirigentes brancas, porém, apresentaram um *gap* remuneratório consideravelmente superior: R\$ 2.143,04 em 2010, mais de três vezes a diferença dos homens negros, e R\$ 1.541,67 em 2019. No nível estadual, as mulheres negras ocupam, novamente, a base da pirâmide de vencimentos, recebendo em média R\$ 2.727,94 a menos que homens brancos em 2010 e R\$ 1.839,90 em 2019. Trata-se da desigualdade salarial mais alta observada neste estudo. A redução da lacuna entre 2010 e 2019 foi de 33%, indicando que levaria mais de meio século para as dirigentes estaduais negras chegarem a patamares salariais com menos de R\$ 100 de diferença com relação aos homens brancos, contando de 2019 em diante.

Quanto às razões de chance de progressão vertical na ocupação de dirigente estadual, os homens negros apresentaram a menor desvantagem em comparação aos homens brancos: 8 e 11%, respectivamente, em 2010 e 2019. Mulheres brancas saltaram de 59% menos chances, em 2010, para 43%, em 2019. As mulheres negras, por sua vez, têm desvantagens semelhantes às das brancas: 58%, em 2010, e 46%, em 2019.

Tabela 11. Desigualdades de gênero e cor/raça entre os dirigentes estaduais

| | REMUNERAÇÃO 2010 | REMUNERAÇÃO 2019 | HIERARQUIA 2010 | HIERARQUIA 2019 |
|-------------|---------------------|---------------------|--------------------|--------------------|
| (Intercept) | 1.658,25*** | -1.169,89*** | | |
| | (169,86) | (102,59) | | |
| Homem negro | -703,43*** | -656,80*** | -0,08*** | -0,11*** |

(continua)

Tabela 11. Desigualdades de gênero e cor/raça entre os dirigentes estaduais

| | REMUNERAÇÃO 2010 | REMUNERAÇÃO 2019 | HIERARQUIA 2010 | HIERARQUIA 2019 |
|-----------------------|---------------------|---------------------|--------------------|--------------------|
| | (43,90) | (26,70) | (0,01) | (0,01) |
| Mulher branca | -2.143,04*** | -1.541,67*** | -0,90*** | -0,57*** |
| | (32,87) | (20,22) | (0,01) | (0,01) |
| Mulher negra | -2.727,94*** | -1.839,99*** | -0,86*** | -0,61*** |
| | (42,97) | (26,06) | (0,01) | (0,01) |
| R ² | 0,26 | 0,23 | | |
| Adj. R ² | 0,26 | 0,23 | | |
| Num. obs. | 336.523 | 540.504 | 336.523 | 540.504 |
| AIC | | | 898.112,89 | 1.587.456,96 |
| BIC | | | 898.531,22 | 1.587.893,77 |
| <i>Log Likelihood</i> | | | -449.017,44 | -793.689,48 |
| <i>Deviance</i> | | | 898.034,89 | 1.587.378,96 |

R²: R-quadrado; Adj. R²: R-quadrado ajustado; Num. obs.: número de observações; AIC: Critério de Informação de Akaike; BIC: Critério de Informação Bayesiano; ***p < 0,001; **p < 0,01; *p < 0,05.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os dados apontados nas Tabelas 10 e 11 confirmam as hipóteses H5 e H6 tanto para o nível municipal quanto para o estadual. As dirigentes negras desses dois níveis subnacionais apresentaram, em 2010 e em 2019, as menores remunerações médias e chances mais baixas de progredir verticalmente na carreira, ficando atrás das mulheres brancas, dos homens negros e dos homens brancos, nessa ordem. As dirigentes negras ocupam, portanto, a base da pirâmide dessas ocupações no funcionalismo, enquanto os dirigentes brancos estão no topo.

DISCUSSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Existem poucos estudos disponíveis que analisam desigualdades de cor/raça no funcionalismo público brasileiro, particularmente entre os entes subnacionais, visto que os dados desse tipo disponíveis eram de baixa qualidade. Há maior gama de publicações sobre gênero, mas a maioria delas está focada no nível federal. Este texto inova na medida em que, utilizando a base de dados da Rais disponibilizada pelo Atlas do Estado Brasileiro, analisa os efeitos da cor/raça e

do gênero sobre os salários e as chances de progressão vertical dos dirigentes públicos estaduais e municipais brasileiros, combinando o pré-tratamento dos dados com *matching* ao uso de regressões. Algumas conclusões principais foram alcançadas.

Em primeiro lugar, com relação às desigualdades de gênero, os achados indicam a presença de discrepâncias notáveis, tanto nos salários médios quanto nas chances de progressão na ocupação de dirigentes municipais e estaduais. Nesse sentido, a análise reitera, para os entes subnacionais, achados já realizados para dirigentes públicos federais, como os DAS, em que a presença feminina se reduz conforme se sobe na escala hierárquica (Pinheiro, 2023; Vaz, 2013). Quanto ao conjunto do funcionalismo, estudos que utilizaram a PNAD já mostraram a existência de desigualdades salariais por gênero (Vaz, 2018), e outros que empregaram a Rais encontraram sobre-representação feminina entre os 10% com menores remunerações nos três níveis federativos e sub-representação entre os 10% com maiores rendimentos (Teles, 2023). Trabalhos focados em carreiras específicas, como a magistratura, também demonstraram *gaps* salariais consideráveis (Severi & Jesus Filho, 2021). Este trabalho expande esse conjunto de análises empíricas ao demonstrar que as discrepâncias salariais desfavoráveis às mulheres são também verdadeiras para as dirigentes estaduais e municipais.

No que tange às desigualdades de cor/raça, este estudo consiste em um dos primeiros a analisar gestores públicos estaduais e municipais separadamente, concluindo que os dirigentes municipais e estaduais negros recebem salários médios inferiores aos dos brancos e, no caso dos municípios, possuem também menores chances de progressão vertical. Trabalhos anteriores analisaram ou o conjunto do funcionalismo com a PNAD, (Lima & Vaz, 2020; Silveira & Almeida, 2021), focaram no nível federal com dados do Siape (Pinheiro, 2023; Silva & Lopez, 2021), ou aplicaram *surveys* para carreiras específicas do funcionalismo (D'Araújo, 2018). A despeito das diferenças de foco e fonte de dados, as conclusões obtidas neste estudo reiteram pesquisas anteriores: dirigentes negros são sistematicamente sub-representados no alto escalão dos municípios e apresentam rendimentos médios inferiores aos dos brancos nos níveis municipal e estadual.

Quando combinamos as duas categorias de análise presentes, gênero e cor/raça, as desigualdades percebidas apresentam-se de forma mais detalhada. Fica claro que o grupo que ocupa a base da pirâmide dos dirigentes estaduais e municipais é composto das mulheres negras. Elas apresentam os menores rendimentos médios e as menores chances de progredir verticalmente nas ocupações. Os homens brancos, por sua vez, estão no topo em todos os cenários. Tais achados reforçam a importância da interseccionalidade entre gênero e cor/raça para explicar as chances de progressão e os salários recebidos por trabalhadoras e trabalhadores do setor público (Pinheiro, 2023; Silva & Lopez, 2021).

Por fim, os achados fornecem subsídios para o desenvolvimento de políticas públicas focadas em atacar as desigualdades observadas. Nesse sentido, resta claro que, embora essenciais, políticas focalizadas apenas no ingresso de trabalhadoras e trabalhadores negros no setor público não são suficientes para fazer frente às injustiças históricas ainda presentes. São necessárias também políticas descentralizadas, administradas pelos órgãos gestores das carreiras, que incentivem a progressão vertical de negros. Com relação às desigualdades de gênero, atacar

uma das principais origens das discrepâncias percebidas, a divisão sexual do trabalho (Hirata & Kergoat, 2008), é essencial. Nessa direção, são necessárias políticas que incentivem o compartilhamento do trabalho reprodutivo, como o cuidado dos filhos entre mulheres e homens, e a ampliação de licenças-paternidade, equiparando-as às licenças-maternidade. O Estado também deve assumir maior centralidade na reprodução social, por meio, por exemplo, da construção de creches públicas e do incentivo ao seu uso.

REFERÊNCIAS

- Barbosa, A. L. N. de H., & Souza, P. H. G. F. de. (2012). Diferencial salarial público-privado e desigualdade dos rendimentos do trabalho no Brasil. *Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise*, 53, 29-36. <https://doi.org/10.1590/S0101-41612013000100001>
- Barbosa, P. A. M., & Oliveira, M. F. (2021). O fenômeno do teto de vidro enfrentado pelas mulheres do Instituto Federal de Brasília. *Revista Eixo*, 10(3), 49-60. <https://doi.org/10.19123/eixo.v10i3.891>
- D'Araújo, M. C. Introdução. (2018). In M. C. D'Araújo (Ed.), *Técnicos, intelectuais e políticos na Nova República: Um perfil dos dirigentes públicos dos governos Fernando Henrique, Lula e Dilma* (pp. 9-27). PUC-Rio.
- D'Araújo, M. C., & Macedo, J. da C. (2018). Mulheres na política: estudo sobre cargos de confiança. In M. C. D'Araújo (Ed.), *Técnicos, intelectuais e políticos na Nova República: Um perfil dos dirigentes públicos dos governos Fernando Henrique, Lula e Dilma* (pp. 53-75). PUC-Rio.
- Hirata, H., & Kergoat, D. (2008). Divisão sexual do trabalho profissional e doméstico: Brasil, França, Japão. In A. de O. Costa, B. Sorj, C. Bruschini, & H. Hirata (Eds.), *Mercado de trabalho e gênero: Comparações internacionais* (pp. 263-278). FGV.
- Iacus, S. M., King, G., & Porro, G. (2012). Causal inference without balance checking: Coarsened exact matching. *Political Analysis*, 20(1), 1-24. <https://doi.org/10.1093/pan/mpr013>
- Itaboraí, N. R. (2016). Trabalho feminino e mudanças nas famílias no Brasil (1976-2012): uma perspectiva de classe e gênero. *Revista Gênero*, 16(2), 173-199. <https://doi.org/10.22409/rg.v16i2.31241>
- Lima, I. F. M., & Vaz, D. V. (2020). O setor público é mais igualitário para o negro que o setor privado no Brasil? *Revista Econômica do Nordeste*, 51(1), 89-107. <https://www.bnb.gov.br/revista/index.php/ren/article/view/1000>
- Lombardi, M. R. (2006). Engenheiras brasileiras: inserção e limites de gênero no campo profissional. *Cadernos de Pesquisa*, 36(127), 173-202. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742006000100008>
- Lopez, F. G., & Guedes, E. P. (2020). Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986-2017). *Texto para Discussão*, 2579.

- Marry, C., & Pochic, S. (2017). O “teto de vidro” na França: O setor público é mais igualitário que o setor privado? *Cadernos de Pesquisa*, 47(163), 148-167. <https://doi.org/10.1590/198053144299>
- Morgan, S. L., & Winship, C. (2015). *Counterfactuals and Causal Inference*. Cambridge University Press.
- Nakamura, L. M., & Vaz, D. V. (2020). Quão heterogêneo é o setor público no Brasil? Uma análise das diferenças salariais entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. *Administração Pública e Gestão Social*, 12(4), 1-24. <https://doi.org/10.21118/apgs.v12i4.5809>
- Ñopo, H. (2008). Matching as a tool to decompose wage gaps. *The Review of Economics and Statistics*, 90(2), 290-299. <https://www.jstor.org/stable/40043147>
- Osório, R. G. (2006). *Desigualdades raciais e de gênero no serviço público civil*. OIT.
- Pinheiro, L. (2023). Quando o teto de vidro se torna de concreto: a sub-representação de mulheres negras nos postos diretivos do Executivo federal entre 1999 e 2020. In F. G. Lopez, & J. C. C. Cardoso Junior (Eds.), *Trajetórias da burocracia na Nova República: Heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020)* (pp. 371-404). Ipea.
- Severi, F. C., & Jesus Filho, J. de (2022). Há diferenças remuneratórias por gênero na magistratura brasileira? *Revista de Administração Pública*, 56(2), 208-225. <https://doi.org/10.1590/0034-761220210163>
- Silva, T. D. (2023). Ingressantes no Executivo civil federal: uma análise no contexto da Lei de Cotas no serviço público. In F. G. Lopez, & J. C. Cardoso Junior (Eds.), *Trajetórias da burocracia na Nova República: Heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020)* (pp. 351-370). Brasília: Ipea.
- Silva, T. D., & Lopez, F. (2021). Perfil racial do serviço civil ativo do executivo federal (1999-2020). *Nota Técnica Diest*, 49. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10673>
- Silveira, L. (2022). Imputação da informação de raça/cor na Rais para o setor público brasileiro. *Nota Técnica Diest*, 59. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11580>
- Silveira, L. (2023). A definição salarial no poder público brasileiro: diferencial e composição nos vínculos empregatícios nos Poderes e nas esferas entre 2004 e 2019. In F. G. Lopez, & J. C. Cardoso Junior (Eds.), *Trajetórias da burocracia na Nova República: Heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020)* (pp. 263-290). Ipea.
- Silveira, L. S., & Almeida, L. A. D. (2021). Segregação ocupacional e desigualdade salarial por raça e gênero no setor público brasileiro. *Boletim de Análise Político-Institucional*, 31, 13-20.
- Soares, S. S. D. (2000). Mercado de trabalho: Homens negros, mulheres brancas e mulheres negras. *Texto para Discussão*, 2579.
- Teles, J. (2023). Desigualdades de remunerações no serviço público de 2000 a 2019: trajetória recente e estágio atual. In F. G. Lopez, & J. C. Cardoso Junior (Eds.), *Trajetórias da burocracia na Nova República: Heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020)* (pp. 323-350). Ipea.

- Tenoury, G. N., & Menezes-Filho, N. (2017). A evolução do diferencial salarial público-privado no Brasil. *Policy Paper*, (29), 1-41. <https://shorturl.at/cyEKO>
- Vaz, D. V. (2013). O teto de vidro nas organizações públicas: Evidências para o Brasil. *Economia e Sociedade*, 22(3), 765-790. <https://doi.org/10.1590/S0104-06182013000300007>
- Vaz, D. V. (2018). Diferenças salariais por gênero no setor público brasileiro no período 2002-2015: Magnitude, evolução e determinantes. *Acta Scientiarum. Human and Social Sciences*, 40(2), e41507. <https://doi.org/10.4025/actascihumansoc.v40i2.41507>

CONFLITOS DE INTERESSE

O autor não tem conflito de interesse a declarar.

CONTRIBUIÇÃO DO AUTOR

José Teles: Conceituação, curadoria de dados, análise formal, aquisição de financiamento; Investigação; Metodologia; Administração de projetos; Recursos; Programas; Supervisão; Validação; Visualização; Redação – rascunho original; Redação – revisão e edição.