

Gastos Públicos com Pessoal: Uma Análise de Emprego e Salário no Setor Público Brasileiro no Período 1992 - 2004

Siegfried Bender*
Reynaldo Fernandes*

Resumo

Nesse artigo, mediante o uso das PNADs de 1992 a 2004 examinamos, em relação ao setor privado, como a dinâmica de emprego e salário no setor público foi afetada pela introdução do Plano Real (1994) e da Lei de Responsabilidade Fiscal (1998). Igualmente examinamos a dinâmica do diferencial educacional entre o setor público e privado, bem como, o comportamento da desigualdade salarial no setor público e no setor privado nos anos 90. Essa análise é desenvolvida para o setor público como um todo e para suas três esferas. Os resultados mais significativos são de que há um sistemático e significativo crescimento do diferencial de salários em favor do setor público, ocorre certa redução do emprego público, a desigualdade no setor público é maior e crescente e observa-se uma redução do hiato da qualidade do trabalhador médio do setor público em relação ao trabalhador médio do setor privado. Finalmente, não se constatou que o Plano Real tenha trazido uma modificação de maior monta à dinâmica do salário e à desigualdade salarial no setor público, embora obtenha-se certa indicação de que a Lei de Responsabilidade Fiscal esteja induzindo um ajuste nos gastos com pessoal, principalmente a nível federal e estadual.

Palavras-Chave: Emprego Público, Salário Público, Gasto Público, Diferencial de Salário Público-Privado, Desigualdade Salarial, Diferencial Educacional.

Abstract

By using PNADs from 1992 to 2004 this paper analyzes, relative to the private sector, as the public sector employment and wages dynamics were affected by the Real Plan (1994) and Fiscal Responsibility Law (1998). Additionally, this paper analyzes the educational public-private differential and the wage inequality in the public and private sectors. This analysis is made for the total public sector and for its three levels. The main results are that there is a systematic and significant increase in the public-private wage differential, there is a low decrease in public employment, the inequality is bigger in the public sector, and there is a convergence of the average worker quality between the workers in the public and private sectors. Finally, the Real Plan did not change the public sector wage dynamics, and as well its wage inequality behavior. But there are some signs that the Fiscal Responsibility Law induce adjustments to public expenditures with employees, mainly at federal and state levels.

Key Words: Public Employment, Public Wage, Public Expenditure, Public-Private Wage Differential, Wage Inequality, Education Differential.

JEL Classification: J 31, J 45

* Respectivamente do Departamento de Economia da FEA/USP (e-mail para contato: sieg@usp.br) e FEARP/USP (e-mail: rfernan@usp.br). Os autores agradecem a Elaine Toldo Pazello e a Rafael Satake pela assistência a esta pesquisa e a Renata Del Tadesco Narita e Fabiana de Felício na versão anterior do artigo.

I. Introdução

O papel de empregador exercido pelo setor público tem merecido algum destaque na literatura internacional de economia do setor público e economia do trabalho. Isto em virtude de sua crescente importância em termos quantitativos, como devido a suas peculiaridades que, por exemplo, tornam inadequados os modelos tradicionais de demanda por trabalho derivada de uma função de maximização de lucro¹.

Para o Brasil, Ramalho e Urani (1995) mostram que a parcela de empregados na administração pública, o que exclui empresas estatais, teve um crescimento contínuo durante a década de 80, passando de 11% da ocupação total em 1981 para 12,5% em 1990. Os autores ressaltam que, no Brasil, a participação da administração pública na ocupação total, apesar de significativa, está longe de ser considerada alta quando comparada à experiência internacional. Eles mostram que, no ano de 1990, 19 dos 22 países da OECD apresentavam uma participação mais elevada que o Brasil, as exceções ficando por conta de Japão, Suíça e Luxemburgo. Em países como a França ou a Austrália ela era quase o dobro, enquanto na Suécia era quase o triplo.

Em relação a tendência verificada para o Brasil, de crescimento da participação da administração pública na ocupação total, as evidências apresentadas por Ramalho e Urani indicam que essa parece ser a regra e não a exceção. Aliás, a tendência de crescimento na parcela do emprego no setor público a partir da segunda guerra mundial tem sido apontada por vários autores e para vários países. Por exemplo, Haque *et al* (1998), analisando a parcela do emprego no setor público para os países em desenvolvimento, argumentam que: *“Historicamente, os países em desenvolvimento têm expandido o emprego no setor público por várias razões: como um substituto ao seguro desemprego; em virtude de ganhos políticos domésticos; e como consequência de antigas abordagens pró crescimento econômico, as quais dão uma considerável ênfase ao planejamento, à nacionalização e a projetos governamentais para o crescimento. Os governos desses países têm, freqüentemente, procurado maximizar o emprego – ou ao menos resistir à reduzi-lo – em um contexto de estabilização. Contenção fiscal tem sido muitas vezes conseguida através de cortes nos salários ou congelamento de salários nominais do setor público, ao invés de redução no emprego. Consequentemente, os salários reais no setor público em muitos países em desenvolvimento têm declinado ao longo das últimas duas décadas, ocasionalmente atingindo níveis substancialmente mais baixos que os do setor privado”**.

Outros dois aspectos do emprego público ressaltados na literatura e implícitos na citação acima, referem-se à qualidade dos postos de trabalho oferecidos pelo setor público e ao comportamento do emprego público frente a situações de estabilização e contenção fiscal. Haque *et al* (1998), em sua análise sobre os países em desenvolvimento, supõe que o setor público escolhe uma estratégia de emprego que maximiza uma função utilidade, a qual possui como argumento o produto da economia e a parcela da força de trabalho no setor público. O resultado da análise é que o setor público possui uma parcela do emprego que vai além daquela que maximiza o produto líquido do setor privado; contrata os trabalhadores menos qualificados da economia; e frente a uma restrição de recursos reduz a qualidade média de seus trabalhadores e provoca uma compressão na hierarquia salarial.

¹ . Ver, por exemplo, Ehrenberg e Schwarz (1986).

* . Tradução dos autores.

Segundo os autores são seguintes os principais fatos estilizados extraídos de um conjunto de países em desenvolvimento, por eles analisados, entre o período de 1975 e 1993:

- (1) *“Muitos países em desenvolvimento têm experimentado um declínio nos salários reais pagos para os empregados do setor público durante os anos recentes. O declínio mostra-se maior para os níveis superiores da distribuição de salários do setor público do que para os níveis inferiores, resultando em uma compressão salarial e uma redução na variância dos salários dentro do governo”*;
- (2) *“Em adição ao declínio absoluto no salário real do setor público, tem ocorrido um declínio no salário dos trabalhadores do setor público em relação aos do setor privado em diversos países em desenvolvimento”*;
- (3) *“Durante o período de compressão e declínio no nível de salário real do setor público (1975-1985), a parcela da força de trabalho empregada no setor público permaneceu relativamente constante”. Nos anos mais recentes (1985-1993), as evidências sugerem que “pode ter ocorrido um crescimento na parcela da força de trabalho empregada no setor público, mas há pouca ou nenhuma evidência de um crescimento no salário relativo dos empregados públicos”*.

Algumas observações preliminares sobre os resultados do estudo de Haque et al (1998) convém serem aqui apontadas. Em relação à qualidade dos postos de trabalho, cabe ressaltar que a conclusão de que os trabalhadores menos qualificados estão sobre-representados no setor público não pode ser generalizada para os países em desenvolvimento. Como mostraremos adiante no nosso artigo, pelo menos o Brasil parece possuir um padrão distinto. Qualificações similares podem ser feitas com relação à conclusão sobre o declínio do salário do trabalhador no setor público em relação ao do setor privado. Nesse particular, existe uma série de estudos sobre diferencial de salários público-privado para os Estados Unidos que têm apontado para o fato de que, em média, os salários do setor público norte-americano são significativamente superiores aos do setor privado. Todavia, esse diferencial é, em sua maior parte, explicado por diferenças nas características dos trabalhadores². Os empregados do setor público nos Estados Unidos são, em média, mais educados e mais velhos do que os do setor privado. No Brasil ocorre algo similar. Em amplo contraste com o que concluem Haque et al (1998) quanto ao diferencial de salário público-privado para países em desenvolvimento, mostraremos no nosso artigo que o padrão constatado para os Estados Unidos também é, em parte, válido para o Brasil pelo menos a partir dos anos 90. Entretanto, diferentemente do que ocorre nos Estados Unidos, uma parte significativa - ainda que não majoritária - do diferencial de salários público-privado no Brasil não é explicado pelas características distintas dos trabalhadores nos dois setores.

A questão do diferencial de salários público-privado no Brasil já foi objeto de investigação. Ramalho e Urani (1995) mostram que, para o Brasil, o salário médio na administração pública ao longo da década de 80 se mostrou 45% acima daquele pago pelo resto da economia, mas quando os salários foram controlados pelo nível educacional o resultado encontrado foi que o diferencial público-privado tendeu a ser uma função inversa

². Ver, por exemplo, Porteba e Rueben (1998) e Ehrenberg e Schwarz (1986).

do grau de qualificação dos trabalhadores: ele foi positivo para os sem instrução e negativo para os demais – e tão mais negativo quanto maior o número de anos de estudo. Em outro estudo, Foguel *et al* (2000) também abordam essa questão. Analisando as regiões metropolitanas para o ano de 1995 e para o setor público como um todo, eles encontram diferenciais de salários, controlados por características individuais observáveis, favoráveis ao setor público em todas as regiões a exceção de São Paulo. Entretanto, tais diferenciais se mostraram sensivelmente menores do que os diferenciais não controlados, indicando que a principal explicação para o maior salário médio do setor público está na diferença setorial da composição da mão de obra. Eles mostram também que os diferenciais (controlados) de salários variam sensivelmente entre as regiões metropolitanas e entre as esferas de governo, sendo maior para os empregados federais do que para os estaduais e negativo para os municipais. Mais recentemente, Marconi (2003) também investiga os salários no setor público com o objetivo de analisar suas implicações para as carreiras no setor público.

Um estudo sobre gastos públicos com pessoal, como não poderia deixar de ser, pode ter várias facetas de enfoque. Uma delas consiste justamente na abordagem de emprego e salário como foi brevemente discorrido acima. Dentro dessa ótica, o presente artigo tem como um de seus objetivos efetuar uma análise minuciosa do comportamento do diferencial de salários público-privado e do emprego no Brasil a partir dos anos 90. Uma outra abordagem aos gastos públicos com pessoal, mas igualmente importante, consiste dos impactos macroeconômicos e de sua contribuição para a dinâmica do déficit público. Como se sabe, a economia brasileira nos anos 90 está marcada pela estabilização de preços conseguida com a implementação do Plano Real em meados de 1994. E, mais recentemente, com o intuito de induzir um comportamento fiscal no setor público brasileiro condizente com uma estabilização permanente dos preços, introduziu-se a partir de 1999 uma mudança institucional importante: a de que as decisões fiscais e a resultante performance fiscal do setor público necessitam ser compatíveis com os regulamentos e as restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (“LRF”). Essas novas restrições e mudanças institucionais incidem diretamente sobre os gastos públicos com pessoal.

Portanto, dentro dessa perspectiva macroeconômica cabe pelo menos um tipo de questionamento, qual seja, sobre a contribuição do gasto público com pessoal para a estabilização econômica e para a adequação do setor público à LRF. Assim sendo, um outro objetivo do presente artigo é justamente verificar como se comportou o emprego e o salário públicos frente a essas mudanças institucionais do Plano Real e da LRF. De forma que, como resultado ainda que indireto dessa análise, serão derivadas implicações (indiretas) sobre o comportamento do gasto público com pessoal (ativo).

A evolução das variáveis de emprego e salário no setor público e privado está condicionada, obviamente, pela conjuntura econômica. Em períodos recessivos e de restrição fiscal, a análise de Haque *et al* para países em desenvolvimento mostra que o ajuste no dispêndio público com pessoal se dá fundamentalmente sobre os salários e não em emprego. Esse resultado, entretanto, parece ser mais geral do que apenas aplicado para os países em desenvolvimento. Pois, como argumentado por Robinson (1997)³: “*Durante os anos 80 e 90, quando a contenção do setor público tornou-se um fenômeno global, redução de dispêndio na folha de salários tem sido tipicamente conseguida através da erosão dos rendimentos reais ao invés de demissões*”. Entretanto, a contenção salarial pode

³. Tradução dos autores.

trazer conseqüências indesejáveis para a eficiência dos serviços públicos e para o funcionamento da economia como um todo. Essa também foi uma das constatações do estudo desenvolvido por Haque *et al.* A compressão real dos salários no setor público em princípio reduz sua capacidade de atrair e manter mão-de-obra qualificada, afetando negativamente a qualidade de seu capital humano e, portanto, a produtividade do fator trabalho e a eficiência na produção pública. No nosso estudo, todavia, não encontramos evidências de contenção salarial e/ou de compressão salarial em períodos de restrição fiscal. Ao contrário, na economia brasileira a dinâmica de elevação dos salários públicos e do diferencial de salários público-privado (controlado e não-controlado) é sistemática e significativa ao longo de todo o período analisado (1992-2004).

Por fim, uma outra contribuição importante do presente artigo consiste de sua aplicação ao debate da reforma da previdência do funcionalismo público no Brasil. A razão disso provém do argumento corrente de que a manutenção da integralidade e paridade do salário do servidor público inativo com o da ativa é um justo direito porque, pressupostamente, ao longo da carreira (ativa) do servidor público, o mesmo (em média) recebe menos do que seu “igual” no setor privado. Isto é, a integralidade e paridade são compensações pelo recebimento de salário menor durante a vida ativa do servidor público. O presente artigo mostra que esse argumento não procede, pois o servidor público ativo em média recebe sistematicamente (e crescentemente) mais do que seu “igual” no setor privado.

Em suma, este artigo pretende avançar na elucidação das várias questões acima apontadas e, assim, obter um diagnóstico da evolução do emprego e salário de funcionários ativos do setor público do Brasil nos anos 90 e, por decorrência, uma indução indireta sobre a evolução dos gastos públicos com pessoal (ativo) no agregado e nos três níveis federativos do setor público. Nesse sentido, será levantado empiricamente a dinâmica vigente nos anos 90 para a parcela de emprego público e para a parcela de salários públicos no total da economia, bem como, a evolução observada para os diferenciais de salário público-privado, para os diferenciais educacionais público-privado e para a desigualdade salarial no setor público e no setor privado. Entretanto nossa análise centra-se apenas nos empregados ativos do setor público. O estudo está efetuado para o setor público com um todo e para cada uma de suas esferas (Federal, Estadual e Municipal) em separado. O artigo é dividido em três seções, além desta introdução. Na seção II apresenta-se a estratégia adotada para a pesquisa. Na seção III são apresentados a análise e os resultados do estudo. Por fim, na seção IV tecem-se as considerações finais.

II. Estratégia da Pesquisa

II.1. Fonte de Dados

A pesquisa está baseada nos dados das PNAD's dos anos de 1992, 1993, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2001, 2002, 2003 e 2004; isto é, engloba os dois anos imediatamente anteriores à implementação do Plano Real e os nove anos imediatamente posteriores⁴. O universo de análise considerado foi o das pessoas ocupadas⁵, com 15 ou mais anos de idade e residindo em uma das áreas urbanas do país mais atividades não-

⁴ As PNAD's anteriores a 1992 seguem uma metodologia diferente de pesquisa e, portanto, seus valores são de difícil comparação com aqueles obtidos para 1992 em diante.

⁵ Constituindo-se de: empregado, empregador, conta própria e empregado doméstico.

agrícolas. Essa estratégia nos forneceu uma amostra de 90.756 indivíduos para 1992; 92.800 para 1993; 100.560 para 1995; 98.304 para 1996; 103.714 para 1997; 103.199 para 1998; 105.369 para 1999; 120.669 para 2001; 106.883 para 2002; 108.102 para 2003; e 131.839 para 2004. Os dados da PNAD referem-se ao mês de setembro de cada ano.

As informações contidas nas PNAD's permitem-nos traçar um perfil da evolução do salário e emprego no setor público. Nossa análise terá como base de comparação o emprego e salário no setor privado padronizadas por horas de trabalho. Portanto, a avaliação da dinâmica dos dispêndios com mão-de-obra no setor público será realizado comparativamente aos do setor privado, ao invés de ser avaliado em termos absolutos. Por exemplo, neste trabalho não avaliaremos se o emprego (salário) no setor público cresceu ou diminuiu, mas sim se ele elevou-se ou reduziu-se relativamente ao do setor privado⁶. Finalmente, essa análise engloba toda a década de 90 – de 1992 a 2004 – e, assim, nos fornece uma boa inferência sobre se a implementação do Plano Real tenha alterado ou não a dinâmica de salário e emprego no setor público, bem como, fornece algumas indicações dos efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre essas mesmas variáveis.

II.2. Definições

Neste trabalho utilizaremos dois conceitos para empregados do setor público: um “amplo” e outro “restrito”. No conceito “amplo”, que denominaremos de **empregados públicos**, estão incluídos todos os empregados ativos da administração pública direta e indireta (fundações, autarquias, e empresas públicas e de economia mista), sejam eles militares ou civis, regidos pelo Estatuto dos Funcionários Públicos ou pela CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas). No conceito “restrito” foram incluídos apenas os militares e os empregados civis regidos pelo Estatuto dos Funcionários Públicos, que denominaremos **empregados estatutários e militares**. Nossa estratégia de pesquisa foi analisar, para estas duas definições de empregados do setor público e para o período de 1992 a 2004, um conjunto de indicadores. São seguintes os indicadores utilizados:

(1) **Parcela do Emprego Público - Amplo:** É a percentagem de empregados públicos em relação ao total de ocupados⁷.

(2) **Parcela do Emprego Público – Restrito:** É a percentagem de empregados estatutários e militares em relação ao total de ocupados.

(3) **Parcela Salarial - Amplo:** É a proporção da massa salarial dos empregados públicos sobre a massa salarial da economia.

(4) **Parcela do Rendimento do Trabalho - Amplo:** É a proporção da massa salarial dos empregados públicos sobre o total dos rendimentos do trabalho da economia que inclui os rendimentos dos trabalhadores por conta própria e o *pró-labore* dos empregadores.

(5) **Parcela Salarial - Restrito:** É a proporção da massa salarial dos empregados estatutários e militares sobre a massa salarial da economia.

(6) **Parcela do Rendimento do Trabalho - Restrito:** É a proporção da massa salarial dos empregados estatutários e militares sobre o total dos rendimentos do trabalho.

⁶ No entanto, devido às “rigidezes” nominais existentes para redução de salários nominais (públicos e privados), uma elevação do diferencial de salário público-privado está, pelo menos em parte, associado com uma elevação dos salários nominais públicos.

⁷ . O cálculo de todas as proporções utilizadas neste estudo foram realizados com base nos dados amostrais expandidos.

(7) **Diferencial Bruto de Salários - Amplo:** É a diferença entre a média salarial dos empregados públicos e a média salarial dos empregados do setor privado, expressa como uma porcentagem da média salarial do setor privado. Os salários foram padronizados pelas horas normalmente trabalhadas.

(8) **Diferencial Controlado de Salários - Amplo:** É uma estimativa do diferencial salarial esperado entre um empregado público e um empregado do setor privado, condicionado ao fato de que os dois empregados possuem a mesma idade, a mesma escolaridade, a mesma idade de ingresso no mercado de trabalho, a mesma cor ou raça, o mesmo gênero e possuem a mesma situação quanto à região de residência⁸.

(9) **Diferencial Bruto de Salários - Restrito:** É construído de forma idêntica ao Diferencial Bruto de Salário - Amplo, mas considerando-se apenas os empregados estatutários e militares e os empregados do setor privado.

(10) **Diferencial Controlado de Salários - Restrito:** É similar ao Diferencial Controlado de Salários-Amplo, excluindo-se os empregados públicos que não são estatutários ou militares.

(11) **Diferencial Educacional - Amplo:** É a diferença entre a média de anos de escolaridade dos empregados públicos e dos empregados do setor privado, expressa como uma porcentagem da média educacional do setor privado.

(12) **Diferencial Educacional - Restrito:** É a diferença percentual entre a média de anos de estudo dos estatutários e militares e dos empregados do setor privado.

(13) **Desigualdade Salarial – Empregados Privados:** É a razão entre o salário do empregado privado situado no nono decil da distribuição de salários dos empregados privados sobre o salário do empregado privado situado no primeiro decil (razão 90/10). Esta medida fornece uma avaliação da amplitude da hierarquia salarial.

(14) **Desigualdade Salarial – Empregados Públicos:** É a razão 90/10 da distribuição de salários dos empregados do setor público.

(15) **Desigualdade Salarial – Estatutários e Militares:** É a razão 90/10 da distribuição de salários dos empregados estatutários e militares.

III. Resultados

III.1. Setor Público Total

Nesta subseção nós analisaremos o setor público como um todo. Nas subseções subsequentes analisaremos em separado cada um dos níveis do setor público. Os indicadores definidos na subseção II.2 estão, para o setor público agregado, apresentados na tabela 1.

⁸ Para isto estimou-se uma equação linear do logaritmo dos salários por hora em relação às seguintes variáveis: idade; quadrado da idade; anos completos de estudo; idade que ingressou no mercado de trabalho; uma variável *dummy* para cor (valor 1 se o indivíduo for branco); uma variável *dummy* para gênero (valor 1 se o indivíduo for homem); uma variável *dummy* para região metropolitana (valor 1 se o indivíduo reside em uma das regiões metropolitanas); quatro variáveis *dummies* para as regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste e sendo a região Norte a região de referência (valor 1 se o indivíduo residir na respectiva região); e uma variável *dummy* para setor público (valor 1 se o indivíduo for empregado público). Esta equação foi estimada por Mínimos Quadrados Ponderados, com a ponderação sendo o peso amostral de cada indivíduo. A medida de diferencial controlado de salários está baseada no “anti-log” do coeficiente estimado para a *dummy* de setor público e nos fornece a estimativa para os diferenciais de salários entre médias geométricas. Nas regressões os coeficientes de interesse foram significativos a 1% e o R² ficou entre 43%-50%.

Tabela 1 : Setor Público - Geral

Valores %	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004
% Emp. Pub. – Amplo (1)	16,75	16,89	15,89	15,68	15,12	14,89	14,76	14,21	13,21	12,87	13,21
% Emp. Pub. – Restrito (2)	9,14	9,24	9,65	9,43	9,16	9,06	9,21	8,53	8,10	8,13	8,00
% Salarial – Amplo (3)	32,33	33,13	32,80	31,71	31,54	30,49	31,90	30,71	31,08	30,94	30,83
% Rendimento do Trabalho – Amplo (4)	21,79	21,59	19,88	19,04	19,02	18,75	19,51	19,28	19,11	19,00	19,95
% Salarial – Restrito (5)	17,77	18,78	21,32	20,69	20,38	20,61	22,14	21,13	21,41	21,69	21,37
% Rendimento do Trabalho – Restrito (6)	12,0	12,24	12,92	12,42	12,29	12,68	13,54	13,26	13,17	13,32	13,84
Dif. Bruto de Salários – Amplo (7)	61,89	63,64	63,69	64,26	69,79	63,18	73,05	75,64	77,65	76,59	95,26
Dif. Controlado de Salários – Amplo (8)	11,34	11,44	12,24	13,26	16,07	19,27	22,17	26,00	25,98	28,59	28,83
Dif. Bruto de Salários – Restrito (9)	63,88	70,07	75,72	76,70	79,37	79,60	90,36	100,55	100,20	90,35	111,55
Dif. Controlado de Salários – Restrito (10)	9,98	11,77	15,15	17,88	19,22	24,80	27,56	33,69	35,44	35,94	35,34
Dif. Educacional – Amplo (11)	41,60	39,33	38,58	37,47	36,48	31,63	30,69	28,61	30,91	29,13	27,03
Dif. Educacional Restrito (12)	53,96	51,22	48,19	46,12	44,68	40,66	38,70	35,36	37,92	35,08	32,55
Des. Salarial – Empreg. Privados(13)	7,47	7,25	8,08	8,18	8,17	7,88	7,33	6,53	9,35	10,00	10,00
Des. Salarial – Empreg. Públicos(14)	10,41	12,40	13,20	13	12,17	11,97	12	10,48	10,00	8,75	9,23
Des. Salarial – Estatut. e Militar.(15)	8,93	10,26	11,29	11,25	10,56	10,26	10	10	9,17	8,88	8,93

Os dados expostos na tabela 1 nos revelam alguns fatos básicos. Em primeiro lugar, quando contrapomos o período pré-Real (1992-93) ao período pós-Real (1995-04), nota-se que há uma pequena redução, mas sistemática, da parcela do emprego público no conceito amplo (linha 1) e relativa estabilidade ao final de período (2002-2004). No caso do conceito de estatutários e militares (linha 2), a mesma comparação revela uma relativa estabilidade dessa parcela na maior parte do período, mas apresentando uma queda ao final do período. Muito provavelmente a redução constatada no conceito amplo de emprego público reflete efeitos do programa de privatização de empresas públicas, enquanto que a queda de estatutários e militares em 2001-2004 pode, eventualmente, estar refletindo o

início de um processo de aposentadoria desse conjunto de servidores públicos que se manteve relativamente estável na ativa nos anos 90.

Em relação à massa de salários do setor público, medida como proporção da massa de salários na economia e como proporção dos rendimentos totais do fator trabalho, há dois movimentos distintos. Quando consideramos o conceito amplo de empregados públicos (respectivamente linhas 3 e 4), constata-se uma pequena redução da participação salarial calculada no período pós-Real (95-04) em relação ao período pré-Real (92-93) e uma certa estabilidade ao redor do nível de 31% em 2001-2004. Uma evolução semelhante ocorre com a participação dos rendimentos totais do fator trabalho (linha 4) e que apresenta certa estabilidade em torno do nível de 19,33% em 2001-2004. O programa de privatização de empresas públicas implementado no sub-período de 1995-2001 provavelmente constitui a causa dessa dinâmica. Por outro lado, quando consideramos o conceito restrito de funcionário público (respectivamente linhas 5 e 6), constata-se, no período pós-Real, uma elevação da proporção da massa dos salários públicos (linha 5) em relação ao período pré-Real. Este movimento de elevação é mais pronunciado no ano de 1995 e nos anos finais do período analisado (2002-2004), sendo que o mesmo ocorre com a participação dos rendimentos totais do fator trabalho no conceito restrito (linha 6).

As estimativas dos diferenciais brutos de salários apresentam resultados interessantes. No caso das estimativas dos diferenciais brutos, o conceito restrito de empregado público (linha 9), o diferencial se mostra bastante significativo em favor do setor público e apresenta uma elevação sistemática desse diferencial no período. Comparando 2004 com 1992, o crescimento do diferencial foi da ordem de 75% (passando de 63,88% para 11,55%) e, assim, informa que em 2004 em média o funcionário público (restrito) ganhava mais que o dobro do que a média no setor privado. No conceito amplo de empregado público (linha 7), o diferencial também é bastante significativo em favor do setor público e a dinâmica entre 1992 e 2004 mostra um crescimento menor, mas sistemático (exceto em 1998), do diferencial no período e sendo esse crescimento da ordem de 54% (passando de 61,89% para 95,26%); isso ocorre principalmente entre 2001-2004.

A razão do crescimento nos diferenciais brutos de salários pode ser o reflexo de dois fatores: Primeiro, pode ser simplesmente o fato de que os empregados públicos obtiveram, no período, um ganho salarial em relação aos empregados privados e, segundo, pode ter ocorrido uma mudança relativa na composição do emprego. Quanto ao primeiro fator, considerando-se os fatos expostos em Giambiagi (2002), então nesse caso o ganho salarial do funcionalismo público refletiria uma ampla revisão de carreiras, “ajustes de curva”, promoções, etc... ocorridas ao longo do período imediato pós-Real (1995-1999), além de um reajuste linear concedido em 1995. Quanto ao segundo fator, na hipótese de ter ocorrido uma mudança na composição do emprego no setor público, então o empregado representativo do setor público teria se tornado, em 2004 relativo a 1992, mais “qualificado” do que o empregado representativo do setor privado e, por isso, teria aumentado a remuneração média do trabalho no setor público em relação àquela vigente no setor privado. No entanto, essa última hipótese não encontra respaldo nos resultados obtidos, pois, como mostraremos adiante, constatou-se uma dinâmica de convergência entre o nível educacional no setor público e no setor privado.

Portanto, com o intuito de se isolar os efeitos de possíveis mudanças relativas na composição da mão de obra sobre os diferenciais brutos de salário, foram calculados os diferenciais controlados de salários. Os mesmos estão apresentados nas linhas 8 e 10 da

tabela 1. Os resultados obtidos apontam para um crescimento contínuo desse diferencial (controlado) de salários no período analisado, especialmente para o conceito restrito de empregados públicos (linha 10), onde essa medida mais do que triplica (aumento da ordem de 254% entre 1992 e 2001; passando de 9,98% para 35,34%)⁹.

Em suma, para o setor público como um todo, com relação ao conceito restrito de empregado público os indicadores não apontam um esforço de contenção com gastos de pessoal no setor público maior do que ocorreu no setor privado nos anos 90; a despeito da implantação do plano de estabilização denominado Real. Em relação à proporção de empregados e da massa salarial do setor público, constatamos uma certa estabilidade e até um ligeiro aumento no caso do indicador de parcela salarial restrito. Por outro lado, o ganho salarial por se trabalhar no setor público (diferencial controlado de salários) mais que dobrou no período, tendo aumentado respectivamente de 154% no conceito amplo e de 254% no conceito restrito entre 1992 e 2004. No conceito amplo de empregados públicos, os resultados para o emprego e para a massa de salários são de uma ligeira redução, mas isso pode estar apenas refletindo o programa de privatização de empresas estatais. A despeito disso, o diferencial controlado de salários em favor do setor público é significativo e sistematicamente crescente após a introdução do Real. Portanto, a introdução do Real não muda a dinâmica existente quanto ao gasto público com pessoal e que se verifica, pelo menos, desde o início dos anos 90. Ao contrário, no sub-período (1995-1999) registra grande aumento do diferencial em favor do setor público, bem como, há uma aparente aceleração dessa dinâmica no sub-período final de 2001-2004.

Além da comparação do número de empregados e do nível salarial, nossos indicadores também possibilitam uma avaliação do comportamento da qualidade dos trabalhadores e a hierarquia salarial entre os setores público e privado. Em relação à escolaridade (linhas 11 e 12), constata-se que a média de anos de estudo dos empregados do setor público, embora significativamente mais elevada, apresentou uma tendência de aproximação à média do setor privado ao longo do período analisado. Isto ocorreu para as duas definições de emprego público, mas foi mais intensa para estatutários e militares.

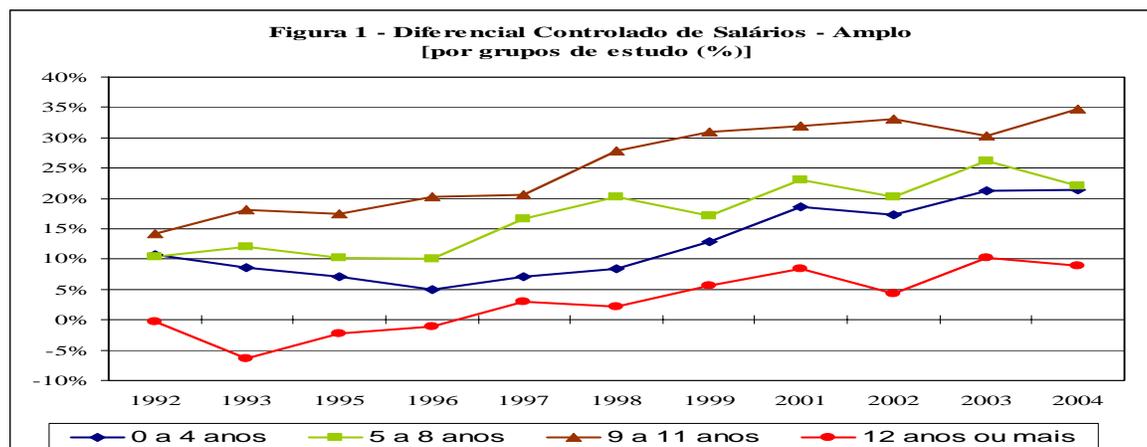
Mais interessante do que a comparação entre média de anos de estudo, foram os resultados obtidos para a desigualdade salarial dentro dos setores (linhas 13, 14 e 15). Surpreendentemente, a desigualdade salarial no interior do setor público se mostrou maior do que no interior do setor privado na maior parte do período, mas inverte no sub-período final de 2002-2004. Isto ocorreu para as duas definições de emprego público, embora esse efeito seja mais intenso para o conceito amplo de emprego público. Na média entre o sub-período (1992-93) com o sub-período final (2002-2004) a desigualdade se reduz no setor público, mas aumenta no setor privado. Isto é, há uma convergência entre a desigualdade nos dois setores, de forma que no sub-período final a desigualdade no setor privado, a qual ao início do período era significativamente menor, passa a ser similar à do setor público. Assim, na comparação dos anos extremos do período e diferentemente do que concluem

⁹ . Vale ressaltar que a ordem de grandeza dos diferenciais estimados com controle é expressivamente menor do que suas respectivas estimativas sem efetuação de tais controles. Isso corrobora, em parte, os resultados encontrados por Foguel et al (“opus cit”) de que as diferenças na composição do fator trabalho nos dois setores considerados são o principal fator explicativo para o diferencial bruto de salários. Mas, deve-se ressaltar que, embora não majoritária, a parcela não explicada desse diferencial (controlado) permanece bastante significativa.

Haque *et al* (*opus cit*) para países em desenvolvimento, não há evidência de compressão salarial no setor público brasileiro, seja em termos absolutos, seja em termos relativos¹⁰.

Como foi mostrado por Ramalho e Urani (1995), os diferenciais de salários variaram sensivelmente, nos anos 80, entre diferentes grupos educacionais e foram negativos para os mais educados. No entanto, a dinâmica constatada de crescimento dos diferenciais médios de salário público-privado pode estar escondendo uma queda destes ganhos relativos para determinados grupos de funcionários públicos, ou podem estar sendo influenciados por mudanças na composição relativa da mão de obra¹¹. Há duas formas de tratar essa questão. Uma delas é a exposta no trabalho de Belluzzo Jr. et al (2003) que, fazendo uso de regressões quantílicas para o ano de 2001, constatam que - para as esferas estadual e municipal e considerando apenas os salários brutos (i.e, sem padronização por jornada de trabalho) - somente os menores salários em cada quantil encontram remuneração superior ao setor privado, enquanto que os maiores salários encontram-se abaixo do setor privado. Isso ocorreu principalmente ao nível municipal e em menor grau em nível estadual. No caso dos funcionários públicos federais, Belluzzo Jr. et al encontraram que os diferenciais de salário público-privado são positivos para todos os quantis de salário. Em suma, se identificarmos os maiores e menores salários com mais e menos anos de estudo, as constatações da análise de Belluzzo Jr. et al para 1995 estão de acordo - pelo menos na esfera municipal e estadual - com os resultados de Ramalho e Urani.

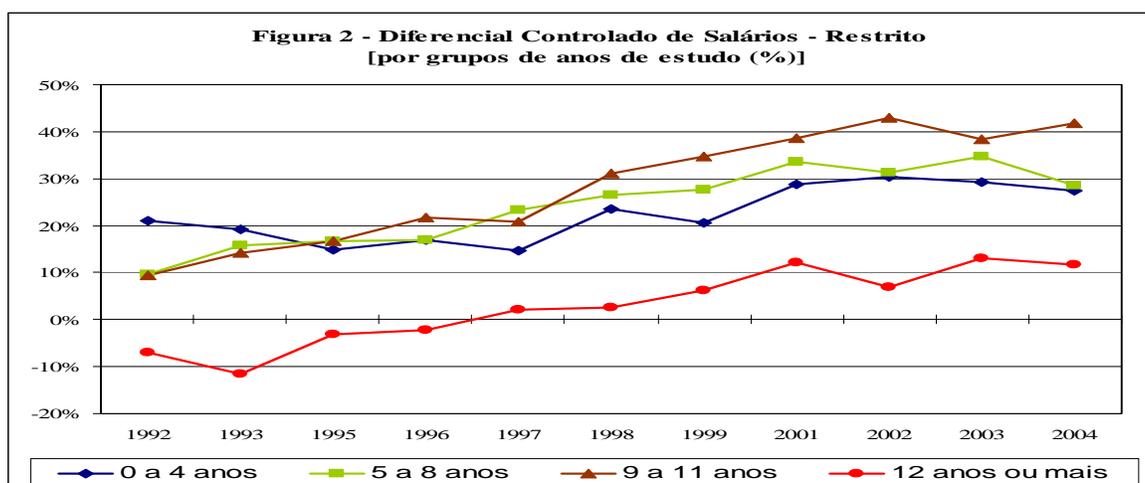
No presente artigo, entretanto, adotamos um procedimento distinto de Belluzzo Jr. et al (*opus cit*) e calculamos os diferenciais controlados de salários separadamente para 4 grupos educacionais (0 a 4; 5 a 8; 9 a 11 e 12 ou mais anos de estudo)¹² para o setor público agregado e englobando período inteiro (1992-2004). Isto é, comparamos as médias de salário público privado para cada grupo de educação e os resultados estão nas figuras 1 e 2.



¹⁰ . Enquanto que a desigualdade salarial no setor privado se mantém relativamente estável ao longo de quase todo o período (de 1992 a 2001) e registra elevação no sub-período final (2002-2004), no conceito amplo há uma ligeira tendência de queda a partir de 1996 e evolução ambígua no conceito restrito.

¹¹ . Note que se os diferenciais variam entre grupos, o diferencial médio pode estar crescendo em virtude da maior participação dos grupos com diferenciais de salários mais elevados.

¹² . Neste caso, a variável nos de estudo assumiu valores de 0 a 4 para o primeiro grupo; 1 a 4 para o segundo; 1 a 3 para o terceiro e 1 a 7 para o quarto grupo, onde 7 foi atribuído para aqueles que possuem mestrado ou doutorado completo.



Os dados apresentados nestas figuras mostram que, tal como sustentam Ramalho e Urani (1995), houve a elevação do prêmio salarial dos empregados do setor público para o grupo dos menos escolarizados (de 0-4 anos de estudo) no período como um todo, embora tenha apresentado certa redução no sub-período 1992-1996/97 no conceito amplo e restrito. Vale ressaltar que após o ano de 1996, um diferencial de salários positivo para o setor público foi observado para todos os grupos educacionais, nas duas definições de emprego público. Assim sendo, no sub-período de 1992-1996, em contraposição ao que sustentam Ramalho e Urani, verificou-se um decréscimo do prêmio salarial dos empregados do setor público para o grupo dos menos escolarizados. Em linhas gerais, contudo, há uma dinâmica de crescimento do diferencial para todos os grupos educacionais e o mesmo ocorre a uma taxa razoavelmente semelhante para os diferentes grupos. O ponto a ser ressaltado é o de que, no caso do grupo de maior escolaridade (12 anos ou mais), esse diferencial era negativo (em favor do setor privado) ao início do período (1992-1996) e passa a ser positivo, significativo e crescente em favor do setor público na segunda metade do período (1997-2004). Além disso, a relação inversa entre escolarização e diferencial de salários, apontada por Ramalho e Urani (1995), não pode ser constatada para os anos 90. Pelo contrário, no período analisado os dados apresentados nas figuras 1 e 2 tendem para, a grosso modo, sustentar um aumento do diferencial para os grupos de maior escolaridade.

A análise realizada teve como base o setor público como um todo. Entretanto, o comportamento do emprego e salários no setor público pode variar entre suas diversas esferas. Portanto, a análise das três esferas do setor público será efetuada nas seções abaixo.

III.2. Setor Público Federal

Os indicadores de emprego e salário do setor público federal estão na tabela 2 abaixo.

Tabela 2 : Setor Público – Federal

Valores %	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004
% Emp. Pub. – Amplo (1)	3.51	3.39	3.11	3.10	2.94	2.81	2.64	2.33	1,73	1,68	1,78
% Emp. Pub. – Restrito (2)	2.13	2.03	2.02	1.96	1.93	1.85	1.70	1.49	1,15	1,13	1,13
% Salarial – Amplo (3)	11.65	12.37	11.08	10.14	10.04	9.72	9.72	9.07	8,75	8,28	8,83
%Rendimento do Trabalho – Amplo (4)	7.86	8.06	6.72	6.09	6.06	5.98	5.95	5.69	5,38	5,09	5,72
% Salarial – Restrito (5)	6.31	6.71	7.35	6.61	6.79	6.85	6.75	6.36	6,28	5,91	6,38
%Rendimento do Trabalho – Restrito (6)	4.26	4.37	4.45	3.97	4.09	4.21	4.13	3.99	3,86	3,63	4,13
Dif. Bruto de Salários – Amplo (7)	168,16	199,59	175,00	153,84	165,92	162,33	180,23	206,00	222,0 2	218,1 7	265,8 7
Dif. Controlado de Salários – Amplo (8)	55.61	68.78	64.10	56.97	58.44	63.86	66.83	73.86	80,87	79,65	84,76
Dif. Bruto de Salários – Restrito (9)	136,91	167,72	180,10	161,21	173,30	180,17	199,54	238,30	248,1 3	211,2 6	261,7 4
Dif. Controlado de Salários – Restrito (10)	40.45	53.31	66.47	60.82	60.64	74.39	78.84	89.81	95,74	90,78	97,32
Dif. Educacional – Amplo (11)	63,29	62,31	61,40	58,34	56,52	48,55	46,84	47,12	52,80	48,43	44,08
Dif. Educacional Restrito (12)	63,68	62,28	61,22	58,91	56,90	52,84	51,39	47,17	52,70	48,64	45,30
Des. Salarial – Empreg. Privados(13)	7.47	7.25	8.08	8.18	8.17	7.88	7.33	6.53	9,35	10,00	10,00
Des. Salarial – Empreg. Públicos(14)	10.72	12.5	11.20	10.99	10.5	11.25	12.34	12.56	10,24	10,48	15,00
Des. Salarial _ Estatut.. e Militar.(15)	11.15	12	10	9.02	9.33	7.5	8.75	10.51	9,00	9,28	12,50

Em relação à parcela do emprego público (linhas 1 e 2), os dados apresentam uma tendência de redução de 1992 a 2004, nos dois conceitos de empregado público adotados. Quando se considera o conceito amplo de empregado público, tanto a parcela salarial (linha 3) quanto a parcela do rendimento do trabalho (linha 4) também apresentaram uma redução no período pós-Real em relação ao período pré-Real. Entretanto, o mesmo não ocorre no conceito restrito de empregado público (linhas 5 e 6) e que apresenta certa estabilidade.

No caso dos diferenciais de salários (linhas 7, 8, 9 e 10), uma primeira constatação é a de que eles são maiores – para os diferenciais sem e com controles - do que aqueles obtidos para o setor público como um todo. Além disso, não há evidência de haver qualquer ajuste em qualquer um dos critérios de funcionário público (“amplo ou restrito”) até o ano de 1995. No ano de 1995 ocorre um pequeno ajuste no diferencial (bruto e controlado) somente para o conceito amplo, enquanto que no ano de 1996 há um claro sinal de ajuste

do diferencial amplo e restrito. Todavia, esse pequeno ajuste é revertido de 1997 em diante. Ou seja, esses diferenciais em média aumentaram substantivamente de 1992 a 2004.

O diferencial público-privado entre médias de anos de estudo (linhas 11 e 12) foi mais elevado no caso do setor público federal do que no caso do setor público como um todo, mas apresentou a mesma tendência de redução verificada anteriormente. A evidência de que a desigualdade no interior do setor público é maior do que a do setor privado (linhas 13, 14 e 15) é registrada para a maior parte do período, de 1992 a 2001. Entretanto, ela aumenta para o setor privado no sub-período final (2002-2004), enquanto que no setor público (conceito amplo) ela registra uma evolução ambígua, de aparente redução entre 2002-2003 e forte elevação em 2004. Finalmente, constata-se um pequeno sinal de compressão salarial no setor público federal, mas somente entre 1995-1996.

III.3 Setor Público Estadual

A análise de emprego e salário para o setor público estadual baseia-se na tabela 3.

Tabela 3 : Setor Público – Estadual

Valores %	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004
% Emp. Pub. – Amplo (1)	7.78	7.87	7.24	6.99	6.70	6.35	6.20	5.79	5,22	5,03	4,93
% Emp. Pub. – Restrito (2)	4.94	4.97	5.07	4.81	4.64	4.43	4.48	4.03	3,72	3,70	3,47
% Salarial – Amplo (3)	15.13	15.47	15.56	15.00	14.82	13.48	14.48	13.75	13,82	13,91	12,90
%Rendimento do Trabalho – Amplo (4)	10.20	10.08	9.43	9.00	8.94	8.29	8.86	8.63	8,50	8,54	8,35
% Salarial – Restrito (5)	8.94	9.46	10.62	10.39	10.18	9.71	10.96	10.29	10,23	10,70	9,74
%Rendimento do Trabalho – Restrito (6)	6.03	6.16	6.44	6.24	6.14	5.97	6.70	6.46	6,29	6,57	6,31
Dif. Bruto de Salários – Amplo (7)	63,76	63,12	70,33	73,65	78,59	70,31	88,73	91,31	98,70	99,83	112,52
Dif. Controlado de Salários – Amplo (8)	16.00	16.26	17.42	17.39	20.96	23.05	28.49	35.43	39,31	40,86	39,76
Dif. Bruto de Salários – Restrito (9)	55,32	60,79	67,97	74,86	76,82	74,80	94,78	103,67	107,79	107,27	125,41
Dif. Controlado de Salários – Restrito (10)	7.63	10.04	13.90	16.60	19.41	24.26	29.14	39.67	43,85	45,44	45,38
Dif. Educacional – Amplo (11)	55,72	52,79	52,40	50,62	50,05	43,72	43,90	40,80	43,71	42,12	38,54
Dif. Educacional Restrito (12)	61,34	59,10	56,64	54,96	53,57	47,59	48,00	44,48	47,43	44,95	41,51
Des. Salarial – Empreg. Privados(13)	7.47	7.25	8.08	8.18	8.17	7.88	7.33	6.53	9,35	10,00	10,00
Des. Salarial – Empreg. Públicos(14)	7.79	8.33	10	10.02	9.38	8.5	8.01	7.53	7,14	7,42	7,64
Des. Salarial _ Estatut.. e Militar.(15)	6.59	7.50	8.75	8.81	7.94	7.14	7.36	6.21	5,92	6,13	6,25

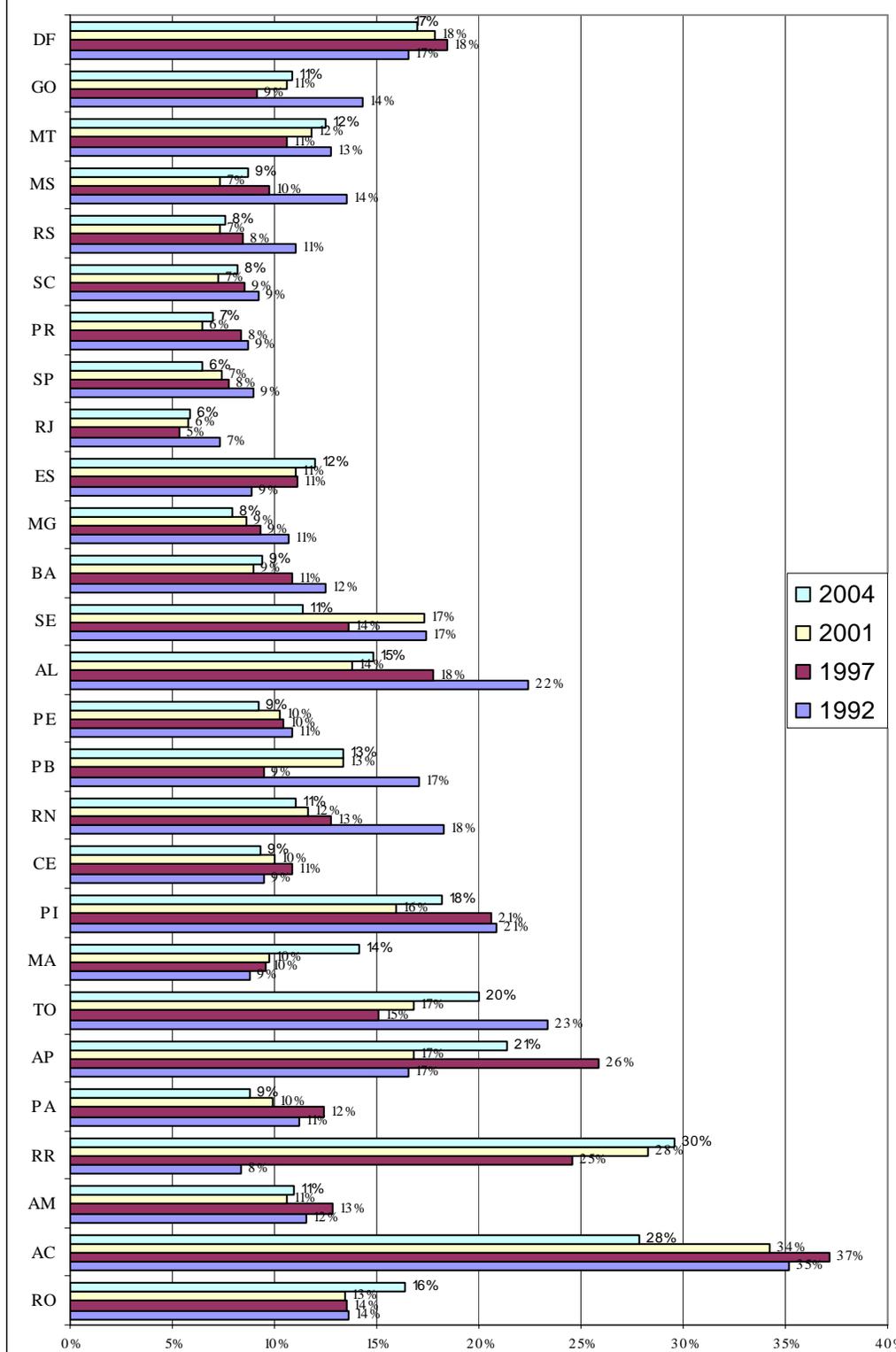
Ao nível público estadual, o emprego relativo (linhas 1 e 2) apresenta uma redução a partir de 1995 para os dois conceitos de emprego público considerados. Comparando 2004 a 1992, a parcela do emprego é menor ao final do período, sendo tal redução mais pronunciada no caso do emprego público no conceito amplo. Uma tendência de redução também parece se verificar para a parcela salarial (linhas 3 e 4), para o conceito amplo de setor público. Mas, quando se utiliza o conceito restrito de emprego público (linhas 5 e 6) parece haver uma certa estabilidade e até ligeira elevação ao longo do período.

A evidência de redução na parcela do emprego público e, especialmente, a redução da parcela do rendimento do trabalho do setor público estadual no conceito amplo, pode parecer inconsistente com a crise fiscal que, ao que tudo indica, vários Estados apresentaram em muitas situações ao longo do período de 1992-2004. Isto pode estar indicando que estes indicadores podem variar sensivelmente entre diferentes Estados. Uma forma de verificar essa possibilidade consiste na análise dos resultados dispostos na figura 3, a qual apresenta o indicador da Parcela do Salário Público no Rendimento Total do Trabalho – Amplo, calculada separadamente para cada uma das Unidades de Federação. Os resultados mostram que a parcela salarial do setor público estadual no total dos rendimentos do trabalho, embora varie sensivelmente entre diferentes Ufs, apresentou uma redução sistemática para a maior parte dos Estados, as exceções ficando por conta do Goiás, Mato Grosso, Espírito Santo, Maranhão, Tocantins, Amapá, Roraima e Rondônia. Portanto, os dados da figura 3 parecem apontar para o fato de que, para o conjunto dos Estados, as fontes geradoras do agravamento do desequilíbrio fiscal parecem constituir-se de outros tipos de dispêndio público que não aqueles associados a emprego e salário públicos. É importante assinalar que em alguns estados a parcela salarial do setor público apresenta elevação no sub-período 1992-1997 (Distrito Federal, Ceará, Piauí, Amapá, Pará, Amazonas e Acre), mas reduz-se novamente em 2001-2004. Provavelmente, esse comportamento de ajuste parece ter sido induzido pela introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal em 1999.

Os diferenciais de salário (linhas 7, 8, 9 e 10) apresentaram a mesma ordem de grandeza que aqueles calculados para o setor público agregado (tabela 1). Em ambos conceitos de funcionário público (conceito amplo: linha 7 e 8; e conceito restrito: linhas 9 e 10), os diferenciais de salário crescem ao longo de todo o período 1992-2004.

Quanto ao diferencial educacional nos Estados (linhas 11 e 12), também se verifica a tendência de redução do diferencial educacional entre o setor público e privado. Por outro lado, a desigualdade salarial (linhas 13, 14 e 15), diferentemente do que se verifica para o setor público como um todo, no setor público estadual se mostrou mais próxima àquela verificada no setor privado ao longo de quase todo o período (de 1992 a 2001) e tornou-se menor no sub-período final (2002-2004), principalmente no conceito restrito. E, finalmente, não existe nenhuma tendência de compressão salarial.

Figura 3 - Parcela Salarial do Setor Público Estadual no Rendimento Total do Estado (%)



III.4. Setor Público Municipal

A análise do comportamento de emprego e salário públicos municipal, relativos ao setor privado, será efetuado com base na tabela 4.

Tabela 4 : Setor Público – Municipal

Valores %	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004
% Emp. Pub. – Amplo (1)	5.47	5.63	5.55	5.59	5.49	5.73	5.91	6.10	6,27	6,15	6,51
% Emp. Pub. – Restrito (2)	2.07	2.24	2.57	2.66	2.59	2.78	3.03	3.01	3,23	3,29	3,40
% Salarial – Amplo (3)	5.54	5.29	6.16	6.58	6.68	7.30	7.69	7.89	8,52	8,74	9,09
%Rendimento do Trabalho – Amplo (4)	3.74	3.45	3.73	3.95	4.03	4.49	4.70	4.95	5,24	5,37	5,88
% Salarial – Restrito (5)	2.51	2.61	3.36	3.69	3.41	4.05	4.43	4.48	4,91	5,09	5,26
%Rendimento do Trabalho – Restrito (6)	1.69	1.70	2.03	2.22	2.06	2.49	2.71	2.81	3,02	3,13	3,40
Dif. Bruto de Salários – Amplo (7)	-8,87	-16,59	-6,77	3,58	8,03	7,21	9,70	12,84	12,92	11,96	26,88
Dif. Controlado de Salários – Amplo (8)	-10,70	-12,65	-8,11	-3,70	-2,11	2,01	5,46	7,73	6,59	10,53	11,47
Dif. Bruto de Salários – Restrito (9)	9,32	9,37	9,75	18,64	14,48	21,10	23,84	30,53	29,19	21,47	38,05
Dif. Controlado de Salários – Restrito (10)	-5,96	-7,83	-5,66	0,922	-0,909	3,70	8,01	9,94	11,55	13,13	12,32
Dif. Educacional – Amplo (11)	7,54	6,90	7,91	9,68	9,34	10,07	9,80	10,38	12,67	11,92	12,41
Dif. Educacional Restrito (12)	26,27	23,90	21,40	20,92	19,69	21,59	17,99	17,69	20,23	17,92	18,03
Des. Salarial – Empreg. Privados(13)	7.47	7.25	8.08	8.18	8.17	7.88	7.33	6.53	9,35	10,00	10,00
Des. Salarial – Empreg. Públicos(14)	10.04	8.93	8.70	9.37	8.33	8.62	8.33	6.67	6,00	5,42	5,00
Des. Salarial _ Estatut.. e Militar.(15)	7.87	7.30	9.33	9.64	8.50	9.21	7.94	7.73	7,00	6,04	5,58

Quando adotamos o conceito amplo de empregado público, a parcela do emprego (linha 1) é relativamente estável no período analisado, apresentando até ligeira elevação ao final de período (2002-2004). Já no conceito restrito, a parcela do emprego público municipal (linha 2) apresentou uma dinâmica de pequena elevação ao longo do tempo. Por outro lado, a massa salarial relativa do setor público municipal (linhas 3, 4, 5 e 6) cresce no período pós-Real. Estes dados corroboram a impressão geral de que as despesas salariais nos municípios vêm se elevando nos anos recentes.

Em relação aos diferenciais de salários (linhas 7, 8, 9 e 10), observa-se uma dinâmica de crescimento sistemático desse diferencial em favor do setor público. O

diferencial controlado é significativamente negativo antes do Plano Real – indicando que o salário no setor público municipal era menor do que o prevalecente no setor privado, e, portanto, sendo bem menor do que os salários prevalecentes nas instâncias federal e estadual do setor público – e passa, em termos gerais, a se equiparar com o salário no setor privado em torno de 1997. A partir de então, o diferencial controlado de salários se torna significativamente positivo e crescente em favor do setor público. Cabe observar que no ano de 1993 parece ter havido uma significativa contenção de salários na esfera municipal – em contraposição ao que se sucedeu nas demais instâncias do setor público.

O diferencial educacional público-privado (linhas 11 e 12) mostrou-se, neste caso, muito menor ao observado nas demais esferas do setor público. No caso do conceito amplo de empregado público, esse diferencial se eleva entre o início e o final de período, isto é, não se observou uma redução relativa da qualidade dos trabalhadores como o constatado nos casos anteriores (Setor Público Agregado, União e Estados). No caso do conceito restrito (linha 12) há um movimento de redução do diferencial educacional entre os dois setores entre o início e final de período. Em relação a desigualdade salarial (linhas 13, 14 e 15) o setor público municipal apresentou uma desigualdade somente um pouco mais elevada do que a do setor privado até 1999. Entretanto, no sub-período final (2002-2004) ocorre uma elevação da mesma no setor privado e uma redução na do setor público municipal, de forma que a desigualdade salarial no setor privado torna-se significativamente maior do que a existente no setor público municipal. Por fim, a existência de uma compressão salarial também não pode ser detectada, pelo menos para o conceito restrito de empregado público.

IV. Considerações Finais

Os resultados obtidos neste estudo não indicam que o dispêndio com pessoal do setor público tenha sofrido um ajustamento significativo em relação à dinâmica vigente no setor privado. Houve uma pequena redução do emprego e da massa salarial do setor público no sentido amplo. Tal redução foi conduzida pela União e pelos Estados e pode estar refletindo o programa de privatização de empresas estatais em curso. Para os municípios o movimento é de expansão. É importante salientar que a pequena redução dos gastos salariais do setor público em relação ao setor privado não ocorreu, de modo geral, em virtude de um achatamento salarial. Uma redução de salários parece ter ocorrido com relação à mão de obra menos qualificada do setor público, mas somente na primeira metade dos anos 90 (1992-1996), retornando a seguir a uma dinâmica de crescimento semelhante àquela dos demais grupos educacionais. Na média geral, os diferenciais de salários são positivos – exceto na esfera dos municípios no período 1992-97 – e apresentam um crescimento sistemático em favor do setor público. No geral, os diferenciais salariais com controle (em ambos conceitos) são expressivamente menores do que as estimativas sem controle em qualquer das esferas do setor público. Esse resultado corrobora o estudo efetuado por Foguel et al (2000) para o ano de 1995, isto é, de que as diferenças na composição do fator trabalho entre os dois setores consiste no principal fator explicativo para o diferencial bruto de salários. Todavia, a parcela não explicada desse diferencial, após os controles, permanece significativamente grande e em 2004, por exemplo, constituía-se de pouco mais de 1/3 do diferencial bruto de salários. Além disso, mesmo

para o grupo de maior nível educacional o diferencial em favor do setor público apresenta uma evolução de crescimento sistemático, tornando-se positivo e expressivo na segunda metade do período analisado (i.e, entre 1997-2004), o que se constitui numa evidência contrária ao que sustentam Ramalho e Urani (1995). Assim sendo, não há no Brasil evidência de existir uma compressão salarial em qualquer das esferas do setor público, contrariando os fatos estilizados para salários públicos em países em desenvolvimento exposto por *Haque et al (1998)*.

Um fato surpreendente, apontado pelo estudo, é o de que a desigualdade salarial se mostrou maior no setor público do que no setor privado na maior parte do período analisado (i.e., de 1992 a 2001). Curiosamente, constatou-se um crescimento da desigualdade salarial no setor privado e uma redução da mesma no setor público no subperíodo final (2002-2004), ou seja, uma certa convergência da desigualdade entre os dois setores. Também observa-se, com exceção da esfera municipal, uma redução do hiato da qualidade do trabalhador médio do setor público em relação ao trabalhador médio do setor privado. Contudo, continua sendo verdade que, para todas as esferas do setor público, a qualidade do trabalhador médio, em termos de escolaridade, seja significativamente maior que a do trabalhador médio no setor privado. Muito provavelmente, isso reflete o fato de que a grande parte da atividade educacional no país ainda seja de responsabilidade do setor público, o judiciário seja caracteristicamente uma atividade pública e funcionários públicos nas atividades de saúde em média tenham um nível educacional mais elevado que trabalhadores no setor privado.

Por fim, a implementação do Plano Real de um modo geral não trouxe uma modificação de maior monta à dinâmica do emprego e salário no setor público, cujo ajustamento seria vital para dar sustentabilidade fiscal a um plano de estabilização que se pretende duradouro. As evidências existentes para esses aspectos do gasto público não são muito significativas com relação a um ajuste expressivo e duradouro. Mesmo porque, elas mostram certa divergência quando consideramos a evolução dos diferenciais de salários público-privado relativamente ao movimento observado na parcela do emprego e parcela salarial no setor público. Entretanto, mesmo que tenhamos constatado certas indicações de avanço na direção do ajuste fiscal no setor público Federal e Estadual, mas com os Municípios andando na contramão, não dispomos, infelizmente, de maior número de anos pós-Real para obter uma conclusão mais fundamentada nessa questão, principalmente não dispomos de um período maior após a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Bibliografia

- Belluzzo Jr., Walter, Francisco Anuatti-Neto e Elaine T. Pazello (2003).** *Distribuição de Salários e o Diferencial Público-Privado no Brasil*. Mimeo.
- Ehrenberg, R. G. e Schwarz, J. L. (1986).** *Public Sector Labor Markets*. In: Ashenfelter, O. C. e Layard, R. (ed). *Handbook of Labor Economics*, vol. 2, North-Holland, Amsterdam.
- Foguel, Miguel N. et al (2000).** *The Public-Private wage gap in Brazil*. Revista Brasileira de Economia, v. 54, n. 4, out/Dez.-2000.
- Giambiagi, Fabio (2002).** *Do Déficit de Metas às Metas de Déficit: A Política Fiscal do Período 1995-2002*. Revista Pesquisa e Planejamento Econômico, v.32, n.1, abril-2002.
- _____ (1997). *Necessidades de Financiamento do Setor Público: 1991/96 – bases para a discussão do ajuste fiscal no Brasil*. Revista Pesquisa e Planejamento Econômico, v.27, n. 1, abril-1997.
- Haque, N. U. et al (1998).** *Public Sector Efficiency and Fiscal Austerity*. working paper 98/56, IMF.
- Marconi, Nelson (2003).** *A Evolução do perfil da Força de Trabalho e das Remunerações nos Setores Público e Privado ao longo da Década de 1990*. Revista do Serviço Público, ano 54 (1), p.7-43, Janeiro-Março de 2003.
- Pereira, L.C.B. (1998).** *Exposição no Senado sobre a Reforma da Administração Pública*. Cadernos MARE da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.
- Poterba, J. M. e Rueben K. S. (1998).** *Fiscal Institutions and Public Sector Labor Markets*. Working paper 6659, NBER.
- Piancastelli, M. e Pereira, F. (1996).** *Gasto Público Federal: Análise da Despesa Não-Financeira*. Texto para discussão n.431, IPEA.
- Robinson, D. (1997).** *Employment, Labour Relations and Pay in the Public Sector: An Overview*. In Wouter van Ginneken, *Government and its Employees*, Avebury, Aldershot. Apud Rodrik (1997).
- Ramalho, M. e Urani, A. (1995).** *A Administração Pública como Empregadora: Uma Avaliação da Década de 80*. Anais do XXIII Encontro Nacional de Economia – ANPEC, Salvador.
- Rodrik, D. (1997).** *What Drives Public Employment?* Working paper 6141, NBER.
- Varsano, R. et al (1998).** *Uma Análise da Carga Tributário do Brasil*. Texto para discussão n. 583, IPEA.