

Todos os Servidores Públicos São Bem Remunerados? Uma Comparação entre as Carreiras dos Governos Estaduais Brasileiros

Gabriela Miranda Moriconi

Doutoranda em Administração Pública e Governo na EAESP/FGV-SP e Assistente de Pesquisa do Centro de Política e Economia do Setor Público (CEPESP/FGV-SP), Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil

Resumo

Os trabalhadores brasileiros recebem melhores remunerações médias no setor público do que receberiam no setor privado. No entanto, há indícios de que essa situação não é homogênea entre as diversas carreiras públicas. O objetivo deste trabalho é buscar evidências empíricas de que os governos estaduais brasileiros não considerariam as carreiras dentro do funcionalismo como um grupo uniforme ao determinar as políticas salariais. Adicionalmente, buscou-se avaliar se há um padrão entre os governos estaduais de maior valorização de determinadas carreiras. Utilizando dados das PNADs dos anos de 2002 a 2005, foi calculado o diferencial de salário entre servidores estaduais e empregados privados para catorze carreiras escolhidas. Os resultados parecem confirmar as hipóteses propostas: os diferenciais público-privados são extremamente variados entre as carreiras dentro de cada estado, mas parecem seguir um padrão – fiscais tributários são os mais valorizados e professores de ensino superior os menos valorizados em todos os governos estaduais.

Palavras-chave: Diferencial de Salário Público-Privado, Carreiras, Políticas Salariais
Classificação JEL: J31, J45, H72

Abstract

Brazilian workers receive better average wages in the public sector than those they would get in the private sector. However, it looks like this is not homogeneous between the different careers of civil servants. This paper's objective is to search for empirical evidences that brazilian state governments do not treat their careers the same way when they formulate their wage policies. This paper also tries to determine whether there is a pattern in state government's behavior on establishing better compensation for some careers. Using PNADs' data from 2002 to 2005, we calculated the wage gap between state and private workers for fourteen careers. The results show that hypothesis may be correct: public-private wage differentials are extremely diverse when we compare the careers within the states, but seem to follow a pattern – taxes

inspectors receive the best differentials while college teachers get the worst in all state governments.

1. Introdução

Os trabalhadores recebem melhores remunerações médias no setor público do que receberiam se estivessem empregados no setor privado. Essa é uma realidade encontrada em diversos países para os quais há estudos empíricos, incluindo o Brasil.¹

No entanto, existem diversas evidências de que esses resultados variam consideravelmente de acordo com a região estudada dentro dos países. Foram encontrados diferenciais de salário público-privados amplamente heterogêneos nas comparações entre estados (Poterba e Rueben 1998) e entre áreas metropolitanas americanas (Gyourko e Tracy 1991).

Para o caso brasileiro, Barros et alii (2000) também encontraram resultados que apontam para melhores remunerações do setor público em algumas regiões metropolitanas, enquanto que em outras regiões as melhores remunerações estariam no setor privado – sempre considerando indivíduos com características semelhantes. Arvate et alii (2006) encontraram essa mesma variação significativa em estudo comparativo dos diferenciais público-privados nos estados, obtendo resultados que indicam maiores prêmios de salário para as regiões Norte e Nordeste e menores diferenciais, inclusive por vezes negativos, para a região Sul e para o estado de São Paulo.

Porém, há indícios de que inclusive dentro de um mesmo governo as políticas salariais não seriam definidas de modo uniforme para todos os servidores públicos. Bugarin e Souza (2005), por exemplo, em seu modelo de competição eleitoral, afirmam que o governo federal brasileiro preferiria negociar aumentos salariais de forma separada com cada categoria funcional, concedendo aumentos distintos, ao querer maximizar sua probabilidade de vencer as eleições.

O objetivo deste trabalho é, portanto, buscar evidências empíricas de que os governos estaduais brasileiros não considerariam as carreiras dentro de seu funcionalismo como um grupo uniforme ao determinar suas políticas salariais. Pretende-se, adicionalmente, avaliar se há um padrão comum entre os governos estaduais de valorização de determinadas carreiras em detrimento de outras em termos de remuneração.

* Recebido em novembro de 2007, aprovado em dezembro de 2008. Agradeço aos comentários dos professores Nelson Marconi e Paulo Roberto Arvate do CEPESP/FGV-SP, assim como às críticas e sugestões recebidas no XXXIV Encontro da Anpec e por parte dos pareceristas.

E-mail address: gabi.moriconi@gmail.com.

¹ A literatura sobre o tema é extensa. Em Gregory e Borland (1999) há um levantamento de trabalhos empíricos para diversos países e, para o caso brasileiro, alguns exemplos são os estudos de Macedo (1985) e Marconi (2004).

Para testar a hipótese de que os servidores públicos não são tratados como um grupo homogêneo na determinação das políticas salariais pelos governos estaduais, escolhemos catorze carreiras dentro do setor público estadual e as comparamos com profissionais semelhantes no setor privado por meio do cálculo do diferencial de salários público-privado. As carreiras escolhidas são: profissionais da área jurídica, profissionais de auditoria e fiscais tributários, professores de ensino básico, professores de ensino superior, médicos, auxiliares e técnicos em enfermagem, engenheiros, diretores e gerentes de áreas de apoio, auxiliares administrativos, profissionais de atendimento ao público, motoristas, profissionais de manutenção e conservação e ajudantes de obras. Os cálculos utilizaram como base as PNADs (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) compreendendo os anos de 2002 a 2005. A hipótese adicional foi testada por meio dos resultados obtidos nessas estimações e também pelo cálculo da variância dos diferenciais entre os estados para carreira.

Este trabalho terá mais três seções além desta introdução. Na segunda seção apresentaremos a discussão teórica a respeito da determinação dos salários no setor público e os trabalhos empíricos sobre o cálculo dos diferenciais público-privados. Na terceira seção apresentaremos a metodologia de cálculo dos diferenciais de salário entre os setores público e privado e os resultados encontrados para as carreiras analisadas nos anos de 2002 a 2005. Na última seção, apresentaremos nossas principais conclusões a respeito da remuneração das diversas carreiras dos governos estaduais analisadas.

2. A Determinação dos Salários no Setor Público

A discussão a respeito do estabelecimento dos níveis salariais no setor público tem sido constantemente permeada pela comparação destes com os salários pagos pelo setor privado, especialmente para avaliar a eficiência do setor público na definição dos seus níveis de salário. Isto se daria pelo fato de que o setor privado, ao operar sob a lógica da acumulação, encontraria restrições no processo de determinação dos salários de seus trabalhadores, pois os salários corresponderiam ao preço de apenas um dos fatores de produção – a força de trabalho – cujos custos devem ser minimizados para que se consiga maximizar os lucros. Na ausência das restrições aos salários encontradas no setor privado, Fogel e Lewin (1974) defendem que a opção mais eficiente para o setor público seria o pagamento aos servidores de salários equivalentes aos que seus contrapartes no setor privado recebem, de forma a atrair ao governo profissionais que tenham pelo menos a qualificação média existente no mercado de trabalho privado.

No entanto, existem evidências de que nem sempre estas são as práticas salariais adotadas pelos formuladores de políticas públicas, especialmente em razão das distinções entre os ambos os setores. Enquanto o setor privado atua com o objetivo de maximização de lucros e pelo princípio da troca,

o setor público possui objetivos distintos, como a manutenção da ordem, o desenvolvimento econômico e a promoção da equidade social, por exemplo.

2.1. *Objetivos das políticas salariais no setor público*

De acordo com Gregory e Borland (1999), existem duas abordagens teóricas principais, as quais se distinguem pelos objetivos dos formuladores de políticas, que buscariam maximizar o bem-estar social ou o interesse próprio.

Com base nessa primeira abordagem, pode-se afirmar que os formuladores de políticas maximizariam o bem-estar social, podendo ter objetivos de eficiência ou de equidade nos gastos públicos. O objetivo de eficiência pode implicar na escolha de salários que minimizem os custos de produção, utilizando os valores pagos pelo setor privado como parâmetro, como citado (Fogel e Lewin (1974); Ehrenberg (1973); Ashenfelter e Ehrenberg (1975); Ehrenberg e Goldstein (1975)).

Por outro lado, o objetivo de equidade pode implicar no estabelecimento de um nível de emprego ou de remuneração que vise à correção de imperfeições do mercado de trabalho no qual o governo está inserido (Gregory e Borland 1999). Fogel e Lewin (1974) afirmam que os defensores dessas políticas entendem que muitos governos provêm aos trabalhadores pouco qualificados melhores compensações do que eles receberiam no setor privado “pouco desenvolvido” na esperança de que o escopo dos esforços do setor público como empregador seja suficiente para aumentar os salários e melhorar as condições nesses mercados. No entanto, há controvérsias se esse tipo de política realmente tem efeitos multiplicadores positivos sobre a economia ou se acaba gerando uma cultura de dependência do setor público.²

Já para a segunda abordagem teórica, o objetivo da formulação de políticas não seria a maximização do bem-estar social, mas sim a maximização dos interesses dos próprios políticos (Gregory e Borland 1999). De acordo com essa abordagem, os políticos estariam preocupados com a maximização de votos,³ enquanto burocratas teriam o objetivo de maximizar a magnitude do orçamento.

Na definição dos níveis salariais, mais especificamente, os políticos que buscam a maximização dos votos seriam sensíveis a dois eleitorados: os servidores públicos e os eleitores de um modo geral. Esses dois eleitorados podem ter interesses semelhantes e distintos, dependendo do modelo definido, pois enquanto servidores maximizam sua remuneração, os eleitores podem preferir mais ou menos bens públicos. No caso de eleitores que preferem mais bens públicos, podem apoiar aumentos salariais para um grupo de servidores

² Ver Alesina et alii (2000); Alesina et alii (2001); Sevillano e Villalonga (2004); Gimpelson et alii (2000) e Henley e Thomas (2000).

³ Esta abordagem se origina em trabalhos sobre o governo redistribuindo recursos a grupos de interesse como forma de maximizar votos, como Peltzman (1976).

que lhe prestará serviços públicos (em detrimento de outro grupo de servidores), ou ainda preferir que o gasto com salários seja o mínimo possível, para que se gaste mais com bens públicos – dada a restrição orçamentária.⁴

Niskanen (1971), por sua vez, foi um dos primeiros a identificar os burocratas como uma categoria dentro do setor público desejando maximizar o tamanho de seu orçamento e capazes de impor suas próprias preferências sobre o partido que governa. Dada a relação assimétrica entre a própria burocracia e os políticos que tomam as decisões (seus financiadores), já que os burocratas possuíam melhor informação sobre os custos de oferta do produto do que os seus financiadores, os burocratas tentariam maximizar o seu orçamento⁵ sujeito à restrição de que o orçamento total tem que ser igual ou maior do que os custos de produção. Por outro lado, em sua abordagem, os políticos tentariam transferir orçamento para os burocratas de forma que eles realizem o produto a um custo mínimo. A solução de equilíbrio resultaria no envio de um orçamento maior do que o custo mínimo necessário, sendo que parte dessa diferença poderia ser apropriada na forma de salários – uma das razões pelas quais os burocratas desejariam maximizar o tamanho do orçamento.

2.2. *Estudos empíricos sobre os diferenciais de salário público-privado*

É extensa a literatura empírica que compara os setores público e privado por meio do cálculo dos diferenciais de salário. No levantamento encontrado na pesquisa de Gregory e Borland (1999), podemos observar que boa parte da literatura empírica concentra-se no cálculo dos diferenciais de salário entre os servidores públicos federais e os trabalhadores do setor privado. Nesses casos, a maioria dos resultados aponta para diferenciais positivos (prêmios de salário) para o setor público, seja para países desenvolvidos, como para aqueles em desenvolvimento.

Blanchflower (1996) apresenta evidências de prêmios de salário para o setor público federal de 12 países da OCDE, enquanto Blank (1993) obtém os mesmos resultados para o Reino Unido e para os Estados Unidos. Panizza e Qiang (2005) encontraram prêmios de salário para os servidores públicos da maior parte dos 13 países latino-americanos pesquisados, sendo o Brasil um dos que apresentaram os maiores prêmios.

Na tentativa de aprofundar a análise a respeito da remuneração dos servidores públicos, buscando identificar semelhanças e diferenças na determinação dos salários do setor público, a literatura se desenvolveu no sentido de comparar os diferenciais entre esferas de governo e entre regiões.

⁴ Exemplos de modelo de negociação salarial entre governos e grupos de servidores podem ser encontrados em Borjas (1980), que analisa a atuação do governo federal americano, e em Bugarin e Souza (2005), em análise do governo federal brasileiro.

⁵ Migué e Bélanger (1974) assumem que, na verdade, os burocratas maximizam a parte discricionária do orçamento, qual seja a diferença entre o orçamento total e o custo mínimo de produção do produto esperado pelo seu financiador, o político.

Para o caso americano, a comparação nas esferas estadual e local produziu resultados diferentes dos governos federais: os diferenciais são negativos (penalidades) para os trabalhadores de governos estaduais e locais (Blanchflower (1996); Blank (1993); Belman e Heywood (1990); Moore e Raisian (1991)). Outros trabalhos com a mesma temática demonstram que esses diferenciais não se apresentam de forma geograficamente homogênea. Poterba e Rueben (1998) encontraram grande variância entre os resultados dos diversos estados americanos. Gyourko e Tracy (1991) obtiveram resultados semelhantes ao comparar os salários das áreas metropolitanas americanas.

Para o caso brasileiro, foi desenvolvido um número relevante de estudos calculando os diferenciais de salário público-privado para diferentes recortes de trabalhadores em diferentes épocas.⁶ Assim como o trabalho de Gyourko e Tracy (1991) para o caso americano, Barros et alii (2000) também encontraram diferenciais heterogêneos para as regiões metropolitanas brasileiras. Arvate et alii (2006), além de encontrarem esse mesmo comportamento para os estados, buscam identificar padrões de políticas salariais dos governos estaduais brasileiros por meio dos resultados em termos de diferenciais público-privados. Eles encontram evidências de que, na maioria dos estados das regiões Norte e Nordeste há um padrão de diferenciais positivos para o setor público, o que os autores classificaram como uso de políticas compensatórias por encontrarem salários baixos nos respectivos setores privados.

No entanto, na literatura a respeito da remuneração dos servidores públicos, são mais escassos os estudos que abordam os servidores de carreiras distintas ou de diferentes órgãos dentro de um determinado governo como grupos de interesse distintos, os quais podem competir por aumentos salariais e serem tratados de modo diferenciado pelos governos. Uma exceção é o estudo de Borjas (1980) sobre o papel de eleitores e burocratas na determinação dos salários dos servidores federais americanos, que encontra diferenciais de salário para servidores de agências com eleitorados pequenos e bem organizados, e com burocracias que aparentemente compartilham os mesmos interesses – em relação aos demais servidores. Outra exceção é o trabalho de Bugarin e Souza (2005), no qual é desenvolvido um modelo de competição eleitoral para estudar a negociação salarial do governo federal brasileiro com seus servidores. Estes autores concluem que o governo ao querer maximizar sua probabilidade de vencer as eleições prefere negociar em separado com cada categoria funcional, concedendo aumentos distintos, e que esse teria sido o comportamento das duas gestões do FHC e da primeira gestão do Lula ao privilegiar determinadas categorias funcionais em detrimento a outras.

Nesse contexto, o presente trabalho inova ao buscar evidências empíricas de que os governos estaduais também tratariam as diversas carreiras dentro do funcionalismo de modo distinto, privilegiando financeiramente umas em

⁶ Alguns exemplos são Macedo (1985), Saldanha et alii (1988), Urani e Ramalho (1995), Marconi (2004) e Bender e Fernandes (2006).

detrimento das outras. Para tanto, serão calculados os diferenciais de salário público-privados de modo separado para cada carreira em cada um dos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal, como detalhamos a seguir.

3. Análise Empírica

Para testar a hipótese de que os governos estaduais não tratam as carreiras de servidores de modo homogêneo ao definir suas respectivas políticas salariais, calculamos os diferenciais de salário público-privados para cada uma das carreiras escolhidas em cada um dos estados brasileiros e no Distrito Federal.

No entanto, como a divisão é feita por carreiras dentro de cada estado, o número de observações em cada grupo se reduz, tornando-se uma questão relevante a ser trabalhada neste estudo, como veremos na descrição das próximas subseções.

3.1. O modelo

O cálculo dos diferenciais foi realizado por meio da estimação de uma regressão linear do logaritmo do salário dos profissionais para cada carreira dentro de cada estado, na seguinte forma:

$$\ln(w_i) = \alpha + \beta_1 \text{estadual} + \beta_2 \text{caracteristicas_pessoais} + \beta_3 \text{anos} + \varepsilon$$

Em que:

α é a constante;

estadual é a variável *dummy* com valor 1 se o indivíduo for servidor do governo estadual e 0 se for um trabalhador do setor privado;

caracteristicas_pessoais é um vetor composto das seguintes variáveis: idade, idade ao quadrado, anos de estudo, anos de estudo ao quadrado, anos de experiência no trabalho, anos de experiência no trabalho ao quadrado, uma *dummy* para cor (assume 1 se o indivíduo for branco e 0 caso contrário), uma *dummy* para gênero (assume 1 se for homem e 0 caso contrário) e uma *dummy* para sindicalização (assume 1 se o indivíduo for sindicalizado e 0 caso contrário), uma *dummy* para contrato de trabalho (assume 1 se o indivíduo tiver carteira de trabalho assinada ou for contratado pelo regime estatutário no setor público, e 0 se não tiver nenhum contrato de trabalho formal);

anos é o vetor com as *dummies* referentes aos anos da PNAD agrupados na amostra: 2002, 2003 e 2004 (sendo que 2005 foi deixado como base de comparação);

i corresponde a cada indivíduo da amostra estudada.

As características pessoais utilizadas na regressão têm o intuito de apurar características produtivas que possam influir no comportamento dos salários

e também captar a influência de características demográficas que possam ser alvo de discriminação e, desta forma, influir na definição dos níveis salariais.⁷

3.2. Os dados utilizados

A base de dados definida para este trabalho compreende as PNADs (Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar), unindo os dados dos anos de 2002 a 2005 em uma única amostra, buscando maximizar o número de observações válidas.¹⁰ Os dados das pesquisas referentes aos anos anteriores a 2002 não foram utilizados porque a divisão em grupamentos ocupacionais dessas pesquisas difere substancialmente da usada mais recentemente pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), não garantindo a comparação das mesmas carreiras nos períodos e podendo viesar os resultados.

Para possibilitar a comparação das remunerações de indivíduos que responderam à PNAD em anos diferentes, os valores dos rendimentos foram deflacionados de acordo com o deflator para rendimentos da PNAD elaborado por Corseuil e Foguel (2002) a partir de dados do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – Restrito (INPC) do IBGE.¹¹

A amostra para o cálculo dos diferenciais de salário inclui apenas as pessoas empregadas no setor privado ou no setor público estadual, com ou sem contrato formal, com idade entre 18 e 65 anos. Dessa forma, foram excluídos os trabalhadores por conta-própria, os trabalhadores domésticos e os empregadores.

Esses cortes na amostra geral dos trabalhadores foram necessários para que se pudessem comparar as características do mercado de trabalho público e privado, pois não existem trabalhadores por conta-própria e nem empregadores e os concursos e processos de seleção simplificados impõem como requisito de ingresso, em geral, a idade mínima de 18 anos. Foram também desconsideradas

7

As *dummies* referentes aos anos agrupados na amostra foram adicionadas ao modelo para controlar os efeitos de cada ano nos resultados, permitindo com que sejam comparados indivíduos que foram entrevistados em diferentes períodos.

Embora grande parte da literatura que estuda os diferenciais de salário utilize a técnica de Oaxaca (1973) para este tipo de cálculo, optou-se por trabalhar com regressões lineares com uma *dummy* relativa ao setor em que o trabalhador atua.⁸ Isto se deve ao fato de que a referida técnica exige que se estimem as regressões para os trabalhadores dos setores público e privado de forma separada, o que reduziria ainda mais o número de observações em cada regressão e inviabilizaria a obtenção de resultados de algumas carreiras para alguns estados.⁹ Foram calculados os diferenciais de salário utilizando a técnica de Oaxaca (1973) para algumas carreiras com maior número de observações. Os resultados obtidos não foram estatisticamente diferentes daqueles obtidos nas regressões com *dummy* de setor.

¹⁰ Uma base de dados que também poderia prover um grande número de observações seria o Censo Populacional. No entanto, essa não foi a escolha feita em razão de não ser possível identificar a esfera de governo em que o servidor público atua. Outra possibilidade seria a utilização da RAIS, mas sua amostra se limita ao setor formal da economia, o que excluiria uma grande parcela de empregados não-formais, relevantes especialmente na comparação de ocupações de cunho administrativo e operacional.

¹¹ Os índices para o período utilizado nos cálculos estão disponíveis no site: www.ipeadata.gov.br.

as informações que não explicitavam se o trabalhador atuava no setor público ou privado e incluídas apenas as relativas ao trabalho principal da pessoa, uma vez que a ocupação secundária possui características específicas que poderiam distorcer os resultados.

Em relação aos valores de remuneração utilizados no trabalho, foram considerados apenas os valores e demais informações referentes ao trabalho principal do indivíduo – assim como encontramos nos demais estudos empíricos nacionais sobre o tema. Todos esses salários individuais foram padronizados em 40 horas de trabalho semanal, inclusive os de professores e médicos. Neste cálculo está implícita a suposição de que o valor do salário-hora não se altera com o número de horas trabalhadas, e que embora médicos e professores possam receber maiores remunerações quando trabalham de forma exclusiva para apenas um empregador, não existem indícios de que isso ocorra mais fortemente no setor público que no setor privado (ou vice versa) – desse modo preserva-se a comparação entre os setores.

Trabalhamos com os dados dos 26 estados brasileiros e o Distrito Federal, de modo que se pudesse comparar os servidores públicos de cada carreira em cada governo estadual, com os trabalhadores do setor privado no respectivo estado.

A amostra restringiu-se aos trabalhadores cuja ocupação encontra-se em um dos grupos de carreiras definidos a seguir:

Para a amostra desse estudo, foram escolhidas carreiras representativas dos perfis de profissões e de trabalhadores que compõem o serviço público brasileiro. Buscou-se profissionais que atuam em atividades típicas de Estado, como os procuradores, defensores públicos e fiscais tributários; outros que atuam em atividades finalísticas mas não exclusivas de Estado, como professores, médicos e auxiliares de enfermagem; também carreiras de atividades-meio, como motoristas e profissionais de conservação e manutenção; e ainda ocupações relacionadas à direção e à gerência.

Por outro lado, procurou-se identificar carreiras que exijam maiores níveis de escolaridade, como os médicos, outras que exijam níveis intermediários de escolaridade, como auxiliares administrativos, e ainda outras que exijam menor nível de escolaridade, como os ajudantes de obras. Entre essas carreiras, podemos observar também a significativa variedade no quantitativo de servidores, contendo desde grupos grandes como os professores de ensino básico, até menores como os fiscais tributários.

No caso das ocupações cuja atuação é equivalente nos setores público e privado, a escolha dos grupos é praticamente óbvia. Já no caso das ocupações cuja atuação restringe-se ao Estado, adotamos a indicação de Fogel e Lewin (1974) de buscar ocupações com atividades ou exigências de características semelhantes no setor privado. Para os profissionais da área jurídica no setor público, a comparação é feita com advogados e procuradores de empresas do setor privado, pois as exigências em termos de qualificação são as mesmas. Já para os profissionais de auditoria e fiscalização, entendemos que os trabalhadores com atividades e qualificação necessária mais próxima

Tabela 1

Composição dos grupos de carreiras utilizados na amostra

Carreira	Cód.	Grupos ocupacionais
Profissionais da área jurídica	2410	Advogados
	2412	Procuradores de Empresas e Autarquias
	2419	Outros Advogados Autônomos e de Empresas
	2422	Promotores, Defensores Públicos e afins
	2423	Delegados de Polícia
Profissionais de Auditoria e Fiscais Tributários	2522	Contadores e Auditores
	3515	Técnicos e Fiscais de Tributação e Arrecadação
Professores de Ensino Básico	2311	Professores (com formação de nível superior) da educação infantil
	2312	Professores (com formação de nível superior) de disciplinas da educação geral de 1 ^a à 4 ^a séries do ensino fundamental
	2313	Professores (com formação de nível superior) de disciplinas da educação geral de 5 ^a à 8 ^a séries do ensino fundamental
	2321	Professores de (com formação de nível superior) de disciplinas da educação geral do ensino médio
	2391	Professores de educação física
	2392	Professores de alunos com deficiências físicas e mentais
	3311	Professores (com formação de nível médio) na educação infantil
	3312	Professores (com formação de nível médio) na educação fundamental
	3321	Professores leigos na educação infantil e no ensino fundamental
	Professores de Ensino Superior	2340
Médicos	2231	Médicos
Auxiliares e Técnicos de Enfermagem	3222	Técnicos e auxiliares em enfermagem
Engenheiros	2021	Engenheiros mecatrônicos
	2140	Engenheiros de materiais
	2142	Engenheiros civis e afins
	2143	Engenheiros eletroeletrônicos e afins
	2144	Engenheiros mecânicos
	2145	Engenheiros químicos
	2146	Engenheiros metalúrgicos
	2147	Engenheiros de minas
	2148	Engenheiros agrimensores e de cartografia
Diretores de Áreas de Apoio	1123	Dirigentes das áreas de apoio da administração pública
	1230	Diretores de áreas de apoio (de empresas e organizações – exceto de interesse público)
Gerentes de Áreas de Apoio	1320	Gerentes de áreas de apoio
Profissionais do Atendimento ao Público	4221	Recepcionistas
	4222	Telefonistas
	4223	Operadores de telemarketing
Auxiliares Administrativos	4110	Escriturários em geral, agentes, assistentes e auxiliares administrativos
Motoristas	7823	Condutores de veículos sobre rodas (transporte particular)
	7824	Condutores de veículos sobre rodas (transporte coletivo)
	7825	Condutores de veículos sobre rodas (distribuidor de mercadorias)
Profissionais de Manutenção e Conservação	5142	Trabalhadores nos serviços de manutenção e conservação de edifícios e logradouros
Ajudantes de Obras	7170	Ajudantes de obras civis

Fonte: Elaboração própria com base no Dicionário da PNAD, cujos grupamentos ocupacionais são baseados na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO-Domiciliar), que é uma adaptação da CBO para pesquisas domiciliares.

são os contadores e auditores do setor privado. Para as atividades de direção e gerência, foram escolhidos os grupos ocupacionais de diretores e gerentes de áreas de apoio, pois contêm atividades semelhantes nos setores público e privado, como recursos humanos e compras, por exemplo.

3.3. Resultados

Os resultados dos diferenciais de salário entre os servidores estaduais e os trabalhadores do setor privado para cada carreira dentro de cada estado são apresentados nas Tabelas 2.a e 2.b, sempre que foram encontradas observações suficientes para que se estimasse a regressão. Na Tabela 3, foram excluídos os diferenciais de salário das regressões cujo coeficiente da *dummy* de setor (público ou privado) não tenham sido significativos a pelo menos 5%, bem como as carreiras para as quais se obteve apenas um diferencial significativo (médicos, engenheiros, diretores de áreas de apoio e ajudantes de obras), e também os estados que ficaram apenas com um ou nenhum diferencial significativo após esses cortes anteriores (Rondônia, Acre, Amazonas, Pará, Tocantins, Maranhão, Piauí, Ceará e Alagoas).

Os valores apresentados nas tabelas referem-se ao “anti-log” do coeficiente da *dummy* estadual – que recebe valor 1 para os trabalhadores do setor público estadual e 0 para os trabalhadores do setor privado, conforme já explicitado.

Antes de qualquer análise, deve-se apontar para a dificuldade de avaliar a realidade das carreiras especialmente na região Norte, mas também em diversos estados da região Nordeste, em razão do limitado número de observações para diversas carreiras. Desta forma, embora se tente buscar padrões de comportamento para os governos estaduais brasileiros, ainda é complicado tirar conclusões que se estendam para todo o país, pois não foi possível estimar as regressões para diversas carreiras nessas localidades.

Ao observarmos os diferenciais de salário público-privado do ponto de vista das diversas carreiras analisadas, percebemos a grande amplitude dos valores, os quais foram desde 119% e 120% para os auditores e fiscais tributários de Pernambuco e da Bahia, respectivamente, até –86% para os professores de ensino superior de Goiás – sendo todos esses resultados baseados em coeficientes significativos das regressões.

No entanto, pode-se identificar que essa variação de resultados ocorre não somente se compararmos os diferenciais público-privado entre os estados, como foi feito em Arvate et alii (2006). Podemos avançar na avaliação das políticas salariais do funcionalismo estadual brasileiro ao observar que a variação ocorre também dentro dos próprios estados.

No estado de São Paulo, por exemplo, onde os resultados obtidos em trabalhos anteriores costumam apontar para diferenciais próximos de zero,¹²

¹² Ver Barros et alii (2000) e Arvate et alii (2006).

Tabela 2a. Diferenciais de Salário Público-Privado para cada Carreira de cada Estado (em percentuais médios relativos ao período de 2002 a 2005)

Estado	Profissionais da Área Jurídica Auditoria e Fiscais Ensino Básico Ensino Superior		Técnicos de Enfermagem	
	Profissionais	Tributários	Professores de	Médicos Auxiliares e Engenheiros
Rondônia		0.046		0.194
Acre		0.041		
Amazonas		-0.032		0.098
Roraima		0.9*		-0.278
Pará	0.478	0.541	-0.032	0.107
Amapá		0.209	-0.089	0.383
Tocantins		0.299*	0.299*	0.08
Maranhão		-0.023		
Piauí		0.725**	0.033	0.111
Ceará	0.725	0.033	-0.147	0.183
Rio Grande do Norte		-0.173		0.101
Paraná		-0.072		0.113
Pernambuco	0.467*	1.193**	-0.278**	0.063
Alagoas		-0.087		0.177
Sergipe		0.339**		0.336
Bahia	0.605*	1.202**	-0.052	0.198*
Minas Gerais	0.203	0.655**	-0.51*	0.387**
Espirito Santo		-0.249**		0.334**
Rio de Janeiro	0.188	1.118**	-0.263	0.182
São Paulo	-0.006	0.643**	-0.245*	0.137**
Paraná	-0.322	0.27	-0.011	-0.046
Santa Catarina		0.29	-0.218**	0.223*
Rio Grande do Sul	0.212	0.683**	-0.3**	0.171*
Mato Grosso do Sul		0.013	-0.733**	0.182
Mato Grosso		0.558	-0.163*	0.558*
Goiás	0.009	0.504	-0.105	0.623**
Distrito Federal	0.476*	0.619*	0.181**	0.725**
Média da carreira	0.276	0.692	-0.003	0.239
Variação da carreira	0.095	0.093	-0.439	-0.044

* significativo a 5%; ** significativo a 1%.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados das PNADs dos anos de 2002 a 2005 publicadas pelo IBGE.

Tabela 2b. Diferenciais de Salário Público-Privado para cada Carreira de cada Estado (em percentuais médios relativos ao período de 2002 a 2005)

Estado	Diretores Gerentes de Áreas de Apoio	Profissionais de Atendimento ao Público	Motoristas	Profissionais de Manutenção e Conservação	Ajudantes de Obras
Rondônia	0.474	0.319		0.407**	0.371
Acre	-0.016	0.107	0.651**	0.15	
Amazonas	-0.033	0.271	0.064	0.174*	-0.314
Roraima		0.015	-0.052	0.137	
Pará	0.075	0.157	-0.163	0.062	
Amapá		0.293	0.433	0.456**	
Tocantins	-0.355	-0.023	-0.304	0.163*	-0.488
Maranhão	0.455	0.508	0.951	0.102	-0.327
Piauí	-0.176	0.228	0.23	0.379	
Ceará	0.222	0.123	0.03	0.1	0.601
Rio Grande do Norte	0.241	0.837**	0.171	0.213**	-0.194
Paraíba	-0.633	0.13	0.269	0.141	1.338**
Pernambuco	-0.196	-0.146	0.087	0.065	
Alagoas	0.895	0.299	0.446	0.263**	
Sergipe	0.25	0.097	0.081	0.316**	
Bahia	-0.353	-0.362**	0.286**	-0.103	0.218
Minas Gerais	0.01	-0.064	0.351**	0.274**	0.374
Espírito Santo	0.593	0.021	0.115	0.249**	
Rio de Janeiro	-0.118	0.294	0.189	0.261	-0.149
São Paulo	-0.36*	-0.213*	0.158*	0.191	-0.246
Paraná	0.33	-0.2	0.2	0.191	0.023
Santa Catarina	-0.003	0.21	0.022	0.158*	0.577
Rio Grande do Sul	-0.174	0.083	0.376**	0.186	0.027
Mato Grosso do Sul	-0.168	-0.48*	0.136	0.254*	
Mato Grosso	0.025	0.69*	0.12	0.211*	
Goiás	-0.022	-0.129	0.263**	0.139	0.504
Distrito Federal	-0.07	0.055	0.323**	0.467**	0.476
Média da carreira	-0.113	0.086	0.225	0.184	0.184
Variação da carreira	0.064	0.088	0.058	0.065	0.239

* significativo a 5%; ** significativo a 1%.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados das PNADs dos anos de 2002 a 2005 publicadas pelo IBGE.

Tabela 3. Resultados Significativos para os Diferenciais de Salário Público-Privado para cada Carreira de cada Estado (em percentuais médios relativos ao período de 2002 a 2005)

Estado	Profissionais de Auditoria e Fiscais Tributários	Professores de Ensino Básico	Professores de Ensino Superior	Professores e Técnicos de Enfermagem	Auxiliares Administrativos do Público	Auxiliares de Atendimento ao Público	Profissionais de Manutenção e Conservação
Roraima	0.9*				0.507*		
Amapá					0.417*		0.456**
Rio Grande do Norte						0.837**	0.213**
Paraná					0.334**		0.275**
Pernambuco	1.193**	-0.278**	-0.784*				
Sergipe		0.339**					0.316**
Bahia	1.202**		-0.479**	0.198*		0.286**	0.101*
Minas Gerais	0.655**	-0.248**	-0.51*	0.387**	0.277**	0.351**	0.35**
Espírito Santo		-0.249**		0.334**			0.249**
Rio de Janeiro	1.118**	0.137**			0.222**		0.351**
São Paulo	0.643**	-0.142**	-0.245*	0.137**		0.158*	0.07
Santa Catarina		-0.218**		0.223*	0.203**		0.158*
Rio Grande do Sul	0.683**	-0.3**	-0.733**	0.171*	0.151**	0.376**	0.027
Mato Grosso do Sul						-0.49*	0.254*
Mato Grosso		-0.163*		0.558*			0.69*
Goiás			-0.867**	0.623**	0.189**	0.263**	0.194**
Distrito Federal	0.619*	0.181**		0.725**	0.482**	0.323**	0.722**
Média da carreira	0.855	0.022	-0.603	0.373	0.309	0.310	0.272
Variância da carreira	0.070	0.131	0.054	0.046	0.018	0.137	0.021

* significativo a 5%; ** significativo a 1%.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados das PNADs dos anos de 2002 a 2005 publicadas pelo IBGE.

os auditores e fiscais tributários podem receber em média 64% a mais que seus contrapartes no setor privado, enquanto que diretores de áreas de apoio e médicos recebem em média 36% e 27%, respectivamente, a menos. Outro estado para o qual Arvate et alii (2006) encontraram médias salariais próximas de zero foi o Rio Grande do Sul. Porém, da mesma forma que acontece em São Paulo, nessa região também há grandes diferenças entre os resultados das carreiras, indicando que alguns servidores são bem melhor remunerados que outros em relação ao respectivo mercado de trabalho privado. Portanto, embora na média salarial dos servidores estaduais a política aponte para a busca de eficiência no gasto público, pois as remunerações estariam próximas às do setor privado para trabalhadores com características semelhantes, quando analisamos cada carreira a situação é diferente. Enquanto pagam remunerações acima do mercado regional para fiscais tributários, auxiliares e técnicos de enfermagem e profissionais de atendimento ao público; as remunerações oferecidas a professores de ensino básico e superior, por exemplo, não seriam adequadas nem para atrair pelo menos os indivíduos com a produtividade média daquele mercado, como recomendam Fogel e Lewin (1974).

É interessante notar que uma situação semelhante é encontrada também no Distrito Federal, que, pelo contrário, tem sido apontado como um dos maiores exemplos de prêmios de salário para o funcionalismo público. Embora não sejam encontrados diferenciais negativos quando consideramos apenas os coeficientes significativos das regressões, os valores obtidos possuem grande variação, sendo que auxiliares e técnicos de enfermagem podem ganhar em média 72% a mais no governo estadual que no setor privado, enquanto para os professores do ensino básico esse percentual se reduz a 18%.

A partir dos resultados apresentados, podemos observar claramente que os diferenciais de salário entre os servidores estaduais e os profissionais do setor privado não estão distribuídos de forma homogênea entre as carreiras dentro dos estados. Ou seja, tomando como base o mercado de trabalho privado regional, existem evidências que confirmam a hipótese de que os governos estaduais não consideram seus servidores como um grupo homogêneo em termos de política remuneratória.

Partindo para uma análise das carreiras nos diversos estados, percebemos que os profissionais de auditoria e fiscalização tributária são os mais valorizados em diversos estados, sendo seguidos pelos profissionais da área jurídica em alguns deles. Vale ressaltar que ambas as carreiras são típicas de estado, as quais atuam em atividades consideradas extremamente estratégicas para os governos, como a arrecadação e a defesa em demandas judiciais. Os trabalhadores de atividades consideradas meio e com escolaridade entre média e baixa, como auxiliares administrativos e profissionais de atendimento ao público e de manutenção e conservação, obtiveram resultados bem similares entre eles, em torno de 20% se considerarmos todos os resultados e de 30% se considerarmos apenas aqueles significativos. Já os professores de ensino superior dos governos estaduais recebem salários médios menores que os profissionais do setor privado em todos

os estados para os quais foi possível realizar os cálculos. Outras carreiras que também desempenham atividades finalísticas e não-exclusivas de Estado, como os médicos e os professores de ensino básico também apresentam diferenciais negativos na maioria dos estados, embora no caso dos médicos boa parte desses resultados não tenha sido significativa. Os profissionais que atuam na direção e gerência de áreas de apoio tiveram comportamento semelhante ao dos médicos, pois também apresentam diferenciais negativos mas não significativos em vários estados – com exceção da Bahia e de São Paulo, onde esses profissionais ganham aproximadamente 30% a menos, em média, que um profissional com as mesmas características do respectivo setor privado.

Como é possível notar, foi encontrado um certo padrão de valorização das carreiras nos estados, ou seja: as carreiras com maiores e menores diferenciais em termos de remuneração foram praticamente as mesmas nos diversos estados para os quais foram estimadas as regressões. Esta afirmação pode ser feita com base em nossas avaliações anteriores e é corroborada pelos valores obtidos pelo cálculo da variância dos diferenciais das carreiras para os estados. Se considerarmos apenas os resultados significativos apresentados na Tabela 3, pode-se destacar que para praticamente todas as carreiras a variância dos diferenciais é extremamente pequena, indicando que os diferenciais nos estados para as carreiras não se distanciam muito da média de 85% para os fiscais tributários, 37% para os auxiliares e técnicos de enfermagem, 31% para auxiliares administrativos e profissionais de atendimento ao público, 28% para os profissionais de conservação e manutenção, e -60% para os professores de ensino superior. Os professores de ensino básico, à primeira vista, apresentam um comportamento um pouco distinto dessas outras carreiras, pois a variância dos resultados obtidos é maior. No entanto, ao analisarmos especificamente os diferenciais dessa carreira, percebemos que há um resultado que pode ser considerado um *outlier*: Roraima apresenta diferenciais de 90% para os professores estaduais. Se calcularmos a média dos diferenciais para os professores de ensino básico desconsiderando o resultado de Roraima, obtemos um diferencial de -9%, com variância de 5% – o que aproximaria o comportamento dessa categoria de professores das demais categorias de profissionais para as quais se obteve pequenas variâncias.

4. Considerações Finais

A determinação dos salários no setor público é um tema extremamente importante para a administração pública – não somente no caso brasileiro. Os gastos com pessoal ocupam uma parcela considerável nos orçamentos dos diversos tipos de órgãos públicos em todos os lugares do mundo. Por essa razão há tanta polêmica em relação aos níveis salariais estabelecidos para os servidores públicos e uma grande preocupação se os gastos são realizados de maneira adequada, atingindo os objetivos de prover os quadros dos governos

com profissionais qualificados sem que, para isso, haja desperdício de recurso público.

Com este trabalho, procuramos contribuir para a literatura a respeito da remuneração dos servidores públicos brasileiros ao explorar os diferenciais de salário público-privado pelo prisma das carreiras ou ocupações às quais eles pertencem dentro dos governos estaduais brasileiros.

Os resultados obtidos para os diferenciais público-privados calculados para os anos de 2002 a 2005 oferecem evidências que confirmariam a hipótese de que as carreiras de servidores públicos estaduais não são tratadas de forma homogênea no que diz respeito às políticas remuneratórias. As diferenças nos resultados dos diferenciais de salário público-privado obtidos para as diversas carreiras dentro de um mesmo estado demonstram isso.

Adicionalmente, foi possível identificar que esses resultados descritos obedecem a um padrão: as carreiras públicas melhor e pior remuneradas são as mesmas nos diversos estados brasileiros. Enquanto os profissionais da área jurídica e de auditoria e fiscalização recebem os maiores prêmios de salário, os professores de ensino superior recebem as maiores penalidades em relação ao respectivo mercado de trabalho privado.

Embora não seja possível fazer afirmações conclusivas, parece haver evidências empíricas de que os governos estaduais também preferem tratar as carreiras como grupos distintos, negociando de forma separada com as categorias para maximizar seus votos como descrevem Bugarin e Souza (2005) ao estudarem o governo federal brasileiro.

Para aprimorar a análise realizada, é primordial que se avance em alternativas para aumentar o número de observações disponíveis para todo o país, seja com outras bases de dados ou com novas metodologias como a estimação de apenas uma regressão com o uso de interações entre as variáveis referentes aos estados e às carreiras. Adicionalmente, devem ser buscados novos grupos de comparação para carreiras exclusivas de estado e essenciais à sua atuação, como policiais e agentes penitenciários, por exemplo.

Mais do que isso, esse trabalho abre oportunidades para que se aprofunde o estudo da relação entre políticos e burocratas no Brasil, pois levanta possibilidades de análise a respeito dos determinantes desses padrões de diferenciais, os quais podem partir tanto da análise dos grupos de interesse dentro das burocracias estaduais, seu tamanho, coesão e capacidade de organização (Borjas (1980); Bugarin e Souza (2005)); quanto de sua capacidade de influenciar o tamanho do orçamento (Niskanen (1971); Migué e Bélanger (1974); quanto dos objetivos de maximização de votos por meio de políticas compensatórias a carreiras menos favorecidas no setor privado (Fogel e Lewin 1974).

Referências bibliográficas

- Alesina, A., Baqir, R., & Easterly, W. (2000). Redistributive public employment. *Journal of Urban Economics*, 48:219–241.
- Alesina, A., Danninger, S., & Rostagno, M. (2001). Redistribution through public employment: The case of Italy. IMF Staff Papers, December, pp. 447–73.
- Arvate, P., Marconi, N., Moriconi, G., & Moura Neto, J. (2006). Evidências sobre o comportamento dos governos estaduais na determinação dos salários dos servidores públicos no Brasil. In *Anais Do XXXIV Encontro Nacional de Economia*, Salvador. ANPEC.
- Ashenfelter, O. C. & Ehrenberg, R. G. (1975). The demand for labor in the public sector. In Hamermesh, D., editor, *Labor in the Public and Nonprofit Sectors*, pages 55–84. Princeton University Press, Princeton.
- Barros, R. P., Foguel, M. N., Gill, I., & Mendonça, R. (2000). The public-private wage gap in Brazil. *Revista Brasileira de Economia*, 54(4):433–472.
- Belman, D. & Heywood, J. S. (1990). The effect of establishment and firm size on public wage differentials. *Public Finance Quarterly*, 18:221–235.
- Bender, S. & Fernandes, R. (2006). Gastos públicos com pessoal: Uma análise de emprego e salário no setor público brasileiro no período de 1992–2004. In *Anais Do XXXIV Encontro Nacional de Economia*, Salvador. ANPEC.
- Blanchflower, D. G. (1996). The role and influence of unions in the OECD. Dartmouth College, mimeo.
- Blank, R. (1993). Public sector growth and labor market flexibility: The United States vs. The United Kingdom. National Bureau of Economic Research, Working Paper 4339.
- Borjas, G. (1980). Wage determination in the Federal Government: The role of constituents and bureaucrats. *The Journal of Political Economy*, 88(6):1110–1147.
- Bugarin, M. & Souza, I. (2005). Negociação salarial dos servidores públicos federais: Uma análise sob a ótica de economia política positiva. In *Anais Do XXIII Encontro Nacional de Economia*, Natal. ANPEC.
- Corseuil, C. & Foguel, M. (2002). Uma sugestão de deflatores para rendas obtidas a partir de algumas pesquisas domiciliares do IBGE. Texto para discussão 897. Rio de Janeiro, IPEA.
- Ehrenberg, R. G. (1973). The demand for state and local government employees. *American Economic Review*, 63:366–379.
- Ehrenberg, R. G. & Goldstein, G. S. (1975). A model of public sector wage determination. *Journal of Urban Economics*, 2:223–245.
- Fogel, W. & Lewin, D. (1974). Wage determination in the public sector. *Industrial and Labor Relations Review*, 27(3):410–431.
- Gimpelson, V., Treisman, D., & Monusova, G. (2000). Public employment and redistributive politics: Evidence from Russia's regions. IZA Discussion Paper 161.
- Gregory, R. G. & Borland, J. (1999). Recent developments in public sector labor markets. In Ashenfelter, O. & Card, D., editors, *Handbook of Labor Economics*, pages 3573–3630. Elsevier/North Holland.
- Gyourko, J. & Tracy, J. (1991). Public sector bargaining and the local budgetary process. In Ehrenberg, R., editor, *Research in Labor Economics*, pages 117–136. JAI Press, Greenwich, CT.

- Henley, A. & Thomas, D. (2000). Public service employment and the public-private wage differential in British regions. SMB Research Papers.
- Liang, X. (1999). Teacher pay in 12 Latin countries: How does teacher pay compare to other professions, what determines teacher pay and who are the teachers? LCSHD Paper Series 49. Washington, D.C.: World Bank.
- Macedo, R. (1985). Diferenciais de salários entre empresas privadas e estatais no Brasil. *Revista Brasileira de Economia*, 39(4):437-448.
- Marconi, N. (2004). Gap between public and private wages determination in the public sector. *Revista de Economia Política*, 24(2):257-279.
- Migué, J. & Bélanger, G. (1974). Toward a general theory of managerial discretion. *Public Choice*, 17:27-43.
- Moore, W. J. & Raisian, J. (1991). Government wage differentials revisited. *Journal of Labor Research*, 12:13-33.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine-Atherton, Chicago.
- Oaxaca, R. (1973). Male-female wage differentials in urban labor markets. *International Economic Review*, 140:693-709.
- Panizza, U. & Qiang, C. Z. (2005). Public-private wage differential and gender gap in Latin America: Spoiled bureaucrats and exploited women? *The Journal of Socio-Economics*, 34:810-833.
- Peltzman, S. (1976). Toward a more general theory of regulation. *Journal of Law and Economics*, 19:211-240.
- Poterba, J. & Rueben, K. (1998). Fiscal institutions and public sector labor market. National Bureau of Economic Research. Working Paper 6659.
- Saldanha, R., Maia, R., & Camargo, J. M. (1988). Emprego e salário no setor público federal. Texto para Discussão 5. Brasília, Ministério do Trabalho.
- Sevillano, J. & Villalonga, J. (2004). Public employment and redistribution in Spain. *Revista de Economía Pública*, 170:59-80. Hacienda Pública Española.
- Urani, A. & Ramalho, M. (1995). A administração pública como empregadora: Uma avaliação da década de 80. Série Seminários 5.