

Título do capítulo	CAPÍTULO 10 – DESIGUALDADES DE REMUNERAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO DE 2000 A 2019: TRAJETÓRIA RECENTE E ESTÁGIO ATUAL
Autores(as)	José Teles
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-047-9/capitulo10

Título do livro	TRAJETÓRIAS DA BUROCRACIA NA NOVA REPÚBLICA: HETEROGENEIDADES, DESIGUALDADES E PERSPECTIVAS (1985-2020)
Organizadores(as)	Felix G. Lopez José Celso Cardoso Junior
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2023
Edição	1ª
ISBN	978-65-5635-047-9
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-047-9

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

DESIGUALDADES DE REMUNERAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO DE 2000 A 2019: TRAJETÓRIA RECENTE E ESTÁGIO ATUAL¹

José Teles²

1 INTRODUÇÃO

Há uma ampla literatura dedicada à relação entre desigualdade e Estado no Brasil. Existem duas vertentes principais desses estudos. A primeira delas busca compreender como políticas públicas estatais contribuem para o combate ou para a reprodução dos altos níveis de desigualdade brasileiros. Diversos trabalhos buscaram explicar, por exemplo, como o sistema tributário, as políticas de transferência de renda (Souza *et al.*, 2019; Peña *et al.*, 2015; Januzzi, Martignoni e Souto, 2012) e as políticas de educação e saúde (Arretche, 2018; Kerstenetzky, 2012) impactam os níveis nacionais de iniquidade. Nesse sentido, há relativo consenso de que, embora contribuindo para a melhoria da distribuição de renda por meio de políticas, como o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Estado brasileiro ainda faz pouco para combater a desigualdade no país. Na verdade, ainda que avanços tenham acontecido nas últimas duas décadas, a estrutura de transferências da administração pública contribui mais para a reprodução das desigualdades sociais que para sua diminuição (Medeiros e Souza, 2013).

Uma segunda vertente dos estudos sobre Estado e desigualdade se dedica à relação entre o mercado de trabalho do setor público e a iniquidade. Os textos dessa linha analítica buscam quantificar os diferenciais salariais entre empregados públicos e privados, as razões para suas diferenças e suas consequências em termos de distribuição de renda no país. Entre os seus principais achados, está a constatação de que os salários no setor público são sistematicamente superiores aos do setor privado; que essa diferença não se deve apenas a características individuais dos trabalhadores, como escolaridade ou experiência, mas também a fatores institucionais específicos do setor público (Vaz e Hoffman, 2007; Barbosa e Souza, 2012; Tenoury e Menezes-Filho, 2017); e que esse diferencial tem impactos

1. Agradeço ao Bruno Castro, pesquisador associado do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) no projeto Atlas do Estado Brasileiro, o auxílio na obtenção dos dados necessários à escrita deste capítulo.

2. Pesquisador de pós-doutorado do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV/USP); e pesquisador associado à Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest)/Ipea, no projeto Atlas do Estado Brasileiro. *E-mail*: <joseteles@usp.br>.

regressivos sobre a desigualdade (Souza e Medeiros, 2013). Em outras palavras, há um prêmio salarial controlado positivo dos empregados públicos no Brasil, uma vantagem remuneratória que não é explicada por diferenças de qualificação ou desempenho, mas por características específicas da política remuneratória do setor público.

Tal prêmio, porém, não se distribui homogeneamente na administração pública. Entre os níveis federativos, a vantagem remuneratória se concentra principalmente nos servidores federais, a qual chegou a 135% em relação aos trabalhadores do setor privado em 2018. Nos municípios, por sua vez, o prêmio era de apenas 18%. Considerando as diferenças entre grupos ocupacionais, por sua vez, o prêmio salarial foi mais alto (43%) entre os trabalhadores de apoio administrativo, mas foi também significativo entre profissionais de nível superior. Neste grupo, especialistas em administração pública e profissionais do direito apresentam os maiores prêmios salariais, 103% e 86%, respectivamente (Costa *et al.*, 2020).

A variação dos hiatos salariais entre setor público e privado dentro do Estado indica que a estrutura de remuneração da administração pública apresenta também desigualdades internas. Há evidências de que servidores federais têm remunerações mais altas, em média, que estaduais e municipais, e de que o Judiciário é o poder com maiores vencimentos (Lopez e Guedes, 2019). Utilizando a decomposição de Blinder-Oaxaca, Nakamura e Vaz (2020) demonstraram que, entre os poderes, o Judiciário e o Legislativo possuem prêmios salariais consideráveis com relação ao Executivo, mesmo no nível federal. É no Legislativo e no Judiciário que se encontram também as maiores proporções de supersalários, isto é, de salários acima do teto constitucional (Nunes e Teles, 2021). No caso do Judiciário, tais vantagens remuneratórias são mantidas pela sua ampla autonomia e pela capacidade de seus atores, especialmente dos magistrados, de influenciar a agenda de políticas públicas (Carvalho e Leitão, 2013; Carvalho, 2017).

Além das diferenças entre níveis de governo e entre poderes, também há desigualdades predominantes na sociedade brasileira que se reproduzem na composição da força de trabalho do Estado. Dessa forma, homens e brancos têm, em média, vencimentos mais elevados que mulheres e negros, além de ocuparem proporcionalmente mais posições de alta direção (Silva e Lopez, 2021; Viana e Tokarski, 2019; D'Araújo e Macedo, 2018). Indivíduos com ensino superior apresentam, também, remunerações médias mais elevadas que aqueles que possuem apenas o ensino médio (Lopez e Guedes, 2019). Há ainda diferenças ocupacionais importantes, com ocupações vinculadas às áreas fiscal e jurídica sendo mais frequentes entre as maiores remunerações da administração pública, enquanto as menores remunerações ficam reservadas a funções mais operacionais (Lopez e Mendes, 2021).

Este capítulo tem por objetivo contribuir para a literatura dedicada à relação entre mercado de trabalho do setor público e desigualdade, particularmente para o conjunto de textos que se dedica ao estudo das desigualdades internas na composição da força de trabalho do Estado. Nessa direção, o texto se divide em duas partes principais: primeiro, estimo o índice de Gini dos salários dos trabalhadores do setor público, por poder e por nível federativo, de 1999 a 2019. Em seguida, recorto, do conjunto dos vínculos públicos, os 10% com as maiores remunerações e os 10% com as menores, analisando comparativamente as frequências de gênero e raça em ambos os grupos. Por fim, apresento a proporção de vínculos, por poder e esfera, no topo e na base da pirâmide. O intuito dessa análise é combinar um estudo mais geral da evolução recente das desigualdades remuneratórias da administração pública, a partir do cálculo do Gini, com um estudo da composição do topo e da base da pirâmide salarial do funcionalismo. Antes de começar a análise, porém, é importante apresentar os dados e a metodologia utilizada no estudo.

2 DADOS E ABORDAGEM METODOLÓGICA

Este capítulo mobiliza principalmente o índice de Gini e as estatísticas descritivas. Os dados utilizados são da Relação Anual de Informações Sociais (Rais),³ aprimorada pela equipe do Atlas do Estado Brasileiro,⁴ vinculado ao Ipea. Todas as remunerações estão ajustadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) de janeiro de 2019. O índice de Gini consiste em um indicador de concentração de renda em uma determinada população, variando de 0 a 1. Valores mais próximos de 1 indicam maiores níveis de concentração, enquanto números mais próximos de 0 refletem maior distribuição da renda. Como parâmetro, o índice de Gini do Brasil, que é um dos mais elevados do mundo, era de 0,539 em 2018 (World Bank, 2020). O uso do Gini é interessante porque o indicador condensa informações sobre todo o espectro da distribuição de renda em um único valor, que é comparável ao longo do tempo e entre populações distintas. O Gini foi calculado utilizando o pacote *relstat* no *software* de código aberto R.

Os totais de servidores analisados neste capítulo estão no gráfico 1 e correspondem aos trabalhadores civis do setor público, nos três poderes e níveis federativos.

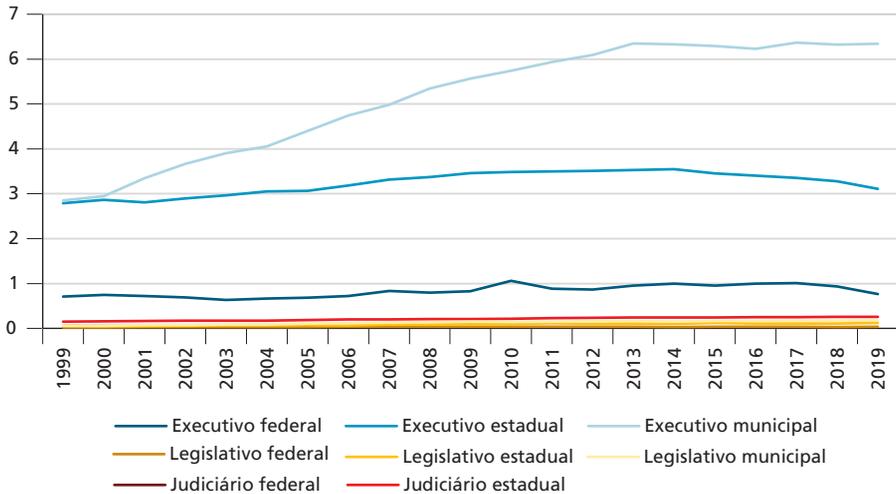
3. A principal vantagem da Rais é consistir em um dado censitário e disponível simultaneamente para todos os níveis federativos e poderes. Embora também seja censitário, o Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape) está disponível apenas para o Executivo federal, enquanto a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) tem como limitação ser uma pesquisa amostral.

4. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.

GRÁFICO 1

Total de trabalhadores do setor público, por esfera e poder (1999-2019)

(Em 1 milhão)



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>. Elaboração do autor.

A principal inovação metodológica do trabalho consiste na aplicação de técnicas de imputação para eliminar a elevada *missingness* (ausência de preenchimento) da variável de cor ou raça na Rais. Ao longo do primeiro semestre de 2021, a equipe do Atlas do Estado Brasileiro desenvolveu um processo de preenchimento dos casos faltantes da variável em seu banco de dados da Rais. Esse processo teve duas etapas. Na primeira, para cada caso faltante da variável de cor ou raça, buscou-se descobrir se esse mesmo indivíduo tivera sua cor preenchida em outro ano da série. Em caso positivo, essa cor ou raça era atribuída a essa pessoa em todos os anos em que constava na base de dados. Se fosse encontrada mais de uma cor vinculada a um mesmo trabalhador, a cor ou a raça mais frequente (a moda) era, então, atribuída em todos os anos da série.

Após esse primeiro passo, em 2010, por exemplo, o grau de *missingness* se reduziu de 91% para 24%. A segunda etapa consistiu na aplicação de um algoritmo de imputação múltipla, o *multiple imputation by chained equations* (Mice). Resumidamente, o Mice aplica uma série de regressões tendo como variável dependente aquela que apresenta casos de ausência de informação e, como variáveis explicativas, as demais variáveis da base de dados. A partir desse processo, o Mice, então, atribui os valores mais prováveis para os *missings* da variável dependente (Buuren e Groothuis-Oudshoorn, 2011). Para a aplicação da técnica, foi utilizado o pacote *mice* no *software* R. Terminada a etapa de imputação múltipla, a ausência de informação da variável cor ou raça na Rais se tornou zero.

Algumas limitações desse processo são uma possível super-representação das declarações de raça mais frequentes de um indivíduo, subestimando suas mudanças ao longo do tempo. Por exemplo, se um trabalhador ativo do setor público não apresentou preenchimento da variável de cor ou raça de 1999 a 2010, de 2011 a 2013 apareceu como branco e de 2014 a 2019, como preto ou pardo, ele será computado como negro em todos os anos da série. Embora a alteração de auto-declaração racial seja relativamente comum ao longo do tempo, tendo em vista que este capítulo tem como foco o estudo das desigualdades internas do serviço público, e não a quantificação desse processo de mudança de percepções, acredito que essa limitação não prejudica os achados.

No caso do Mice, a principal limitação diz respeito à suposição – necessária à técnica – de que os *missings* estão distribuídos de forma randômica (*missing at random*), isto é, de que não existe nenhum tipo de viés de seleção afetando o preenchimento dos dados (White, Royston e Wood, 2011). Um caso em que o *missing* não é distribuído de forma aleatória é quando, por exemplo, pessoas de maior renda evitam informar seus rendimentos em *surveys* por receio de se expor. Um *missing* desse tipo levaria a uma super-representação de indivíduos de menor renda, enviesando as estimações do Mice. Assim, caso o *missing* não esteja distribuído de forma randômica, o algoritmo pode realizar a imputação reproduzindo o viés de preenchimento existente nos dados originais. Na Rais, considerando que o dado é censitário e que o nível de não preenchimento era igualmente espalhado por diversos âmbitos da administração pública, é pouco provável que haja algum padrão específico de *missingness* que prejudique o processo do Mice. Concluídas as duas etapas do processo de imputação, a distribuição de cor ou raça na Rais pode ser conferida na tabela 1.

Como parâmetro de comparação, podemos utilizar a declaração de cor ou raça do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape), disponível apenas para o Executivo federal, que tem um nível de preenchimento bastante superior ao da Rais. Segundo o Siape, em 2010, 55,5% dos servidores civis eram brancos; 28%, pardos; 4,2%, pretos; 3,3%, amarelos; e 0,3%, indígenas (Silva e Lopez, 2021). Dessa forma, o resultado da imputação na Rais obteve valores maiores para brancos; bastante próximos para pardos, pretos e indígenas; e inferiores para amarelos. No caso dos brancos, é possível que o processo de imputação tenha sobre-representado a declaração racial mais frequente. De toda forma, a comparação com o Siape indica que a imputação representou uma boa aproximação da realidade.

TABELA 1
Proporção de cor ou raça por nível federativo (2010 e 2019)
 (Em %)

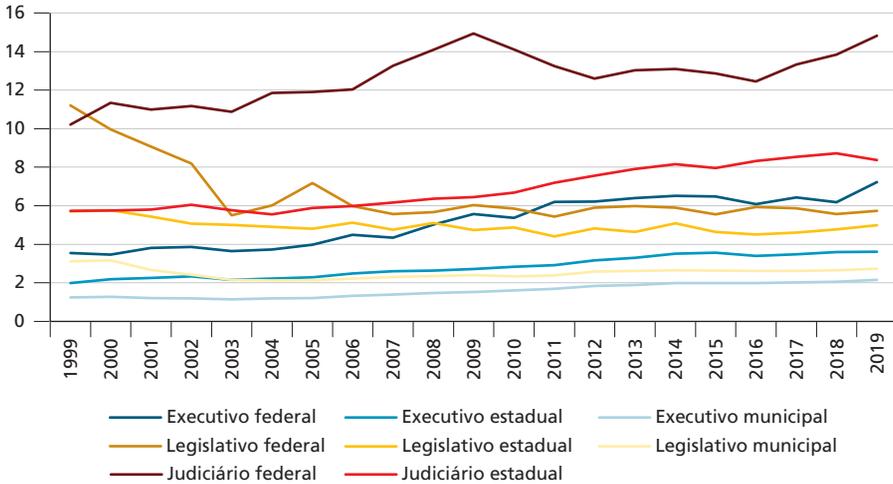
Nível	Raça	2010	2019
Federal	Branca	63,8	64,6
	Parda	30,3	29,7
	Preta	3,6	3,4
	Amarela	1,7	1,7
	Indígena	0,5	0,6
Estadual	Branca	66,2	65,5
	Parda	29,5	29,9
	Preta	2,6	2,9
	Amarela	1	1
	Indígena	0,7	0,7
Municipal	Branca	65,2	63,1
	Parda	29,7	31,7
	Preta	3,4	3,6
	Amarela	1	1
	Indígena	0,6	0,5

Fonte: Rais.
 Elaboração do autor.

3 REMUNERAÇÕES NO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO

Nas últimas duas décadas, ocorreu valorização real dos salários do funcionalismo público nos três níveis federativos (Lopez *et al.*, 2021). Esse crescimento foi mais forte na União e nos Poderes Executivo e Judiciário. O Legislativo é o único poder em que se observa redução das medianas salariais, particularmente no nível federal. O maior crescimento proporcional ocorreu no Executivo federal, com elevação real de mais de 100%. O maior decréscimo foi no Legislativo central, com redução de quase 49% da mediana de remuneração em termos reais. Ter em mente as tendências salariais entre 1999 e 2019 será importante para a análise subsequente da evolução da desigualdade no período.

GRÁFICO 2
Medianas de remuneração por nível federativo e poder (1999-2019)
 (Em R\$ 1 mil)

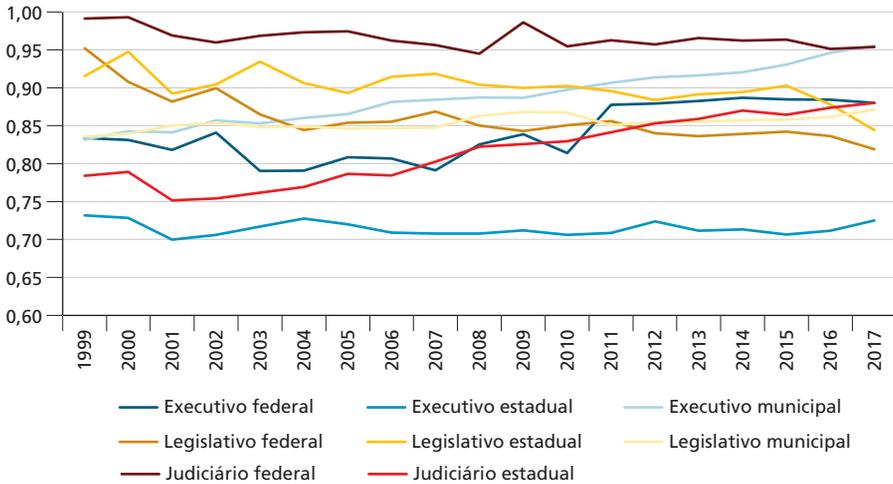


Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>. Elaboração do autor.

O gráfico 3 indica a razão entre os vencimentos recebidos por mulheres e homens. Valores mais próximos de 1 indicam que os salários femininos estão mais próximos dos masculinos, enquanto números menores apontam maior vantagem salarial dos homens. Quando observamos a evolução da razão das remunerações médias de mulheres e homens por poder e esfera entre 1999 e 2017, vemos que não há grandes mudanças, com exceção do nível municipal e dos Judiciários estaduais. Em todos os demais níveis e poderes, a razão observou estabilidade abaixo de 1, ou seja, com mulheres ganhando menos que os homens, e, em alguns casos, houve até piora do indicador, como nos Legislativos estaduais e federal. Mais adiante, veremos que as desigualdades remuneratórias, no que diz respeito ao gênero, ficam ainda mais claras quando comparamos os 10% com maiores remunerações e os 10% com menores do serviço público.

GRÁFICO 3

Razão das remunerações médias de mulheres e homens por nível federativo e poder (1999-2017)



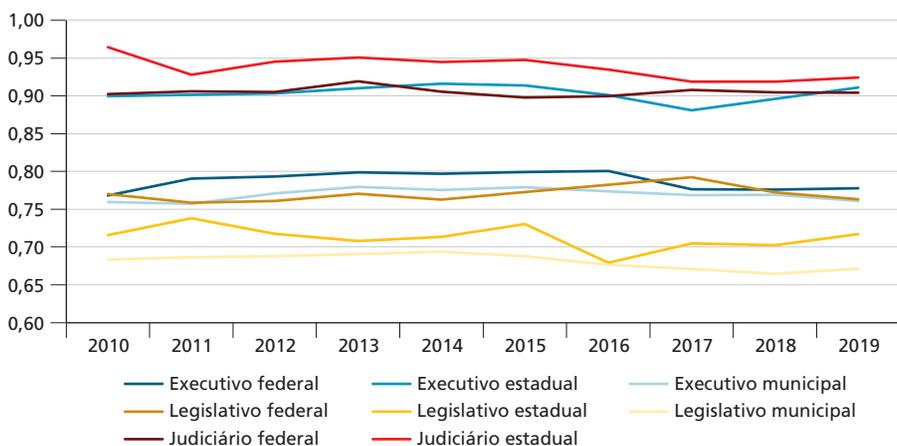
Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>. Elaboração do autor.

Em modelo semelhante ao de gênero, o gráfico 4 indica a razão entre os vencimentos recebidos por pretos/pardos e brancos.⁵ Valores mais próximos de 1 indicam que os salários dos primeiros estão mais parecidos com os dos segundos, enquanto números menores apontam maior vantagem salarial dos brancos. O indicador aponta médias salariais consideravelmente maiores dos brancos quando comparados com pretos e pardos, sem grandes alterações entre 2010 e 2019. Constata-se, portanto, uma heterogeneidade importante de rendimentos com base na cor ou na raça dos servidores. Dessa forma, não houve redução do *gap* remuneratório no período analisado. O poder com menor diferença salarial entre os dois grupos raciais foi o Judiciário, nos níveis tanto estadual quanto da União. Em nenhum ano da série, o valor da razão foi igual ou superior a 1, indicando que os brancos receberam, em média, vencimentos superiores aos dos pretos e pardos em todo o período analisado.

5. Para realizar a imputação da variável cor ou raça, o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) dos trabalhadores foi utilizado na primeira etapa do processo. Assim, só foi possível imputar valores para os anos da Rais em que o CPF dos servidores estava disponível, encurtando a série para um período de nove anos.

GRÁFICO 4

Razão das remunerações médias de brancos e pretos/pardos por nível federativo e poder (2010-2019)



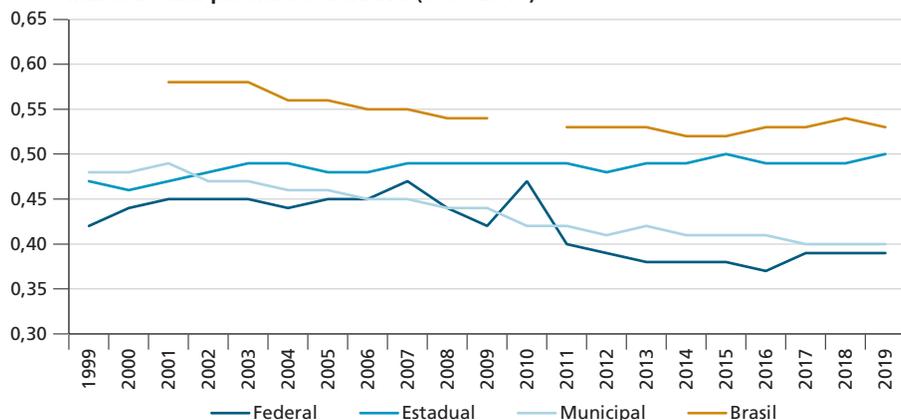
Fonte: Rais.
Elaboração do autor.

4 EVOLUÇÃO DO ÍNDICE DE GINI NO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO ENTRE 1999 E 2019

Os três níveis de governo apresentam índices de Gini distintos e variáveis ao longo do tempo. Os menores níveis de desigualdade são encontrados na administração federal, seguida pelos municípios. A maior desigualdade remuneratória está no serviço público estadual. É interessante notar que União e municípios apresentam, respectivamente, os maiores e os menores vencimentos médios da administração pública brasileira (Lopez *et al.*, 2021). Assim, no caso da primeira, há um nivelamento dos salários por cima, enquanto na segunda isso ocorre por baixo. É também digno de menção que a queda da desigualdade observada nas últimas duas décadas nos âmbitos federal e municipal foi acompanhada pela elevação das remunerações médias nos dois níveis de governo (Lopez *et al.*, 2021), indicando que o crescimento salarial ocorreu sem ampliar a concentração de renda. Além disso, os índices de desigualdade dos três níveis de governo são inferiores, em todos os anos da série, àqueles do conjunto do país,⁶ incluindo trabalhadores dos setores privado e público. Isso significa que os rendimentos do trabalho no setor público são distribuídos de forma mais equânime que o conjunto de rendimentos do país.

6. O Gini para o conjunto do Brasil abrange variadas fontes de renda, incluindo ganhos de capital e benefícios sociais. Já os índices do serviço público calculados neste capítulo incluem apenas as remunerações dos trabalhadores do setor público declaradas na Rais.

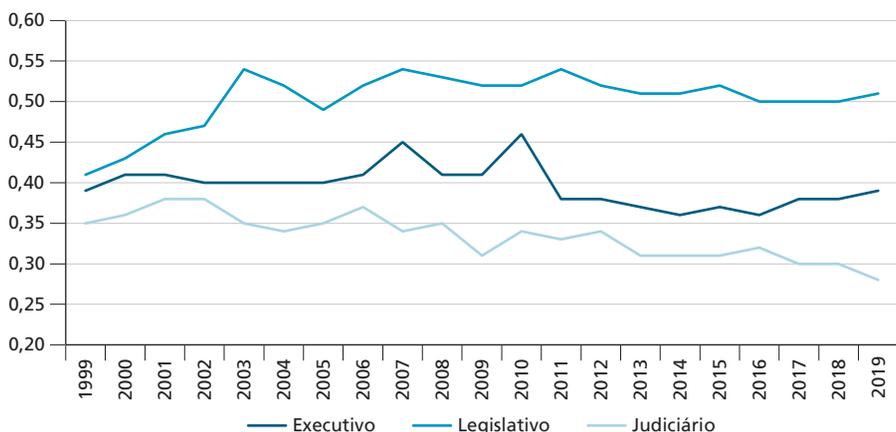
GRÁFICO 5
Índice de Gini por nível federativo (1999-2019)



Fontes: Rais e World Bank (2020).
Elaboração do autor.

Na União, há marcantes diferenças nos níveis de desigualdade entre os três poderes. Executivo e Judiciário apresentam trajetórias descendentes, especialmente o segundo, enquanto o Legislativo é o único poder no qual ocorre aumento da diferença entre vencimentos. No Judiciário, há uma queda notável de 0,38 para 0,25, em 2001 e 2019 respectivamente. Isso ocorre simultaneamente a um período de forte valorização real dos salários de seu corpo de servidores (Lopez *et al.*, 2021), indicando que o crescimento remuneratório foi distribuído de modo razoável entre os diversos níveis de servidores.

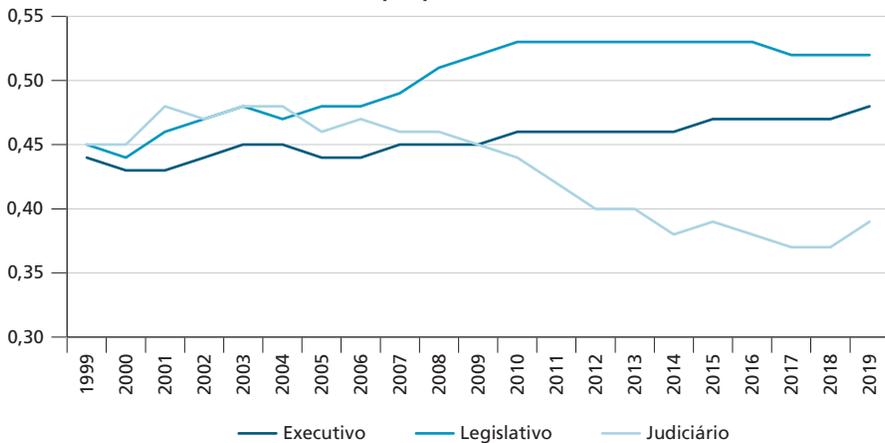
GRÁFICO 6
Índice de Gini no nível federal por poder (1999-2019)



Fonte: Rais.
Elaboração do autor.

Nos estados, a tendência de queda da desigualdade no Judiciário é novamente percebida. Em 1999, o Gini dos Judiciários estaduais era de 0,45, ante o 0,37 em 2018, uma queda de quase 0,08. Essa tendência de declínio, porém, não se verifica nos demais poderes em âmbito estadual. No Legislativo, ocorre elevação, passando de 0,45, em 1999, para 0,52, em 2019. No Executivo, o crescimento é mais sutil: 0,44, no começo da série, para 0,48, em seu último ano. Neste poder, ocorreu incremento de mais de 80% na remuneração média, indicando que esses ganhos salariais tenderam a se concentrar mais no topo da hierarquia do funcionalismo dos Executivos estaduais. Nos Legislativos dos estados, por sua vez, conforme mostra o gráfico 7, houve queda da remuneração mediana. Isso, somado à ampliação do Gini, aponta que essa perda média das remunerações recaiu principalmente sobre os servidores de vencimentos menos elevados.

GRÁFICO 7
Índice de Gini no nível estadual por poder (1999-2019)



Fonte: Rais.
Elaboração do autor.

O nível municipal é o único em que a redução da desigualdade ocorre em todos os poderes. Como não há Judiciário específico para os municípios, o que observamos é a redução da desigualdade de remunerações nos Poderes Executivo e Legislativo. No primeiro, o Gini cai de 0,47, em 1999, para 0,4, em 2019. No segundo, o índice vai de 0,53 para 0,48. No Executivo, a retração da desigualdade foi acompanhada pelo aumento da mediana de remunerações de R\$ 1.231,00, em 1999, para R\$ 2.145,00, em 2019. No Legislativo, por sua vez, a redução do Gini ocorreu simultaneamente a uma queda da mediana de vencimentos em termos reais de R\$ 3.110,00, em 1999, para R\$ 2.734,00, em 2019, de acordo com o Atlas do Estado Brasileiro.

GRÁFICO 8
Índice de Gini no nível municipal por poder (1999-2019)



Fonte: Rais.
Elaboração do autor.

5 O TOPO E A BASE DA PIRÂMIDE REMUNERATÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para complementar a análise iniciada pelo índice de Gini, é importante também observar a concentração salarial no topo e na base da pirâmide remuneratória do serviço público brasileiro, especialmente porque o Gini tende a dar maior peso ao centro da distribuição de renda do que a seus extremos (Alvaredo *et al.*, 2018). Nesse sentido, a análise por décimos populacionais, comparando os 10% com maiores salários com os 10% com menores vencimentos, é particularmente útil. Cada um desses décimos foi recortado a partir da divisão da população de servidores em dez grupos com a mesma quantidade de vínculos, com base na remuneração, em 2000 e 2019, por nível federativo. Os 10% com maiores salários formam o último décimo e os 10% com menores salários, o primeiro décimo.

A tabela 2 mostra os intervalos salariais dos décimos populacionais no topo e na base da hierarquia salarial. Para todos os anos, o valor mínimo foi o salário mínimo do ano a preços de janeiro de 2019, calculados pelo INPC. O limite superior imposto foi de R\$ 100 mil para evitar a presença de *outliers*.

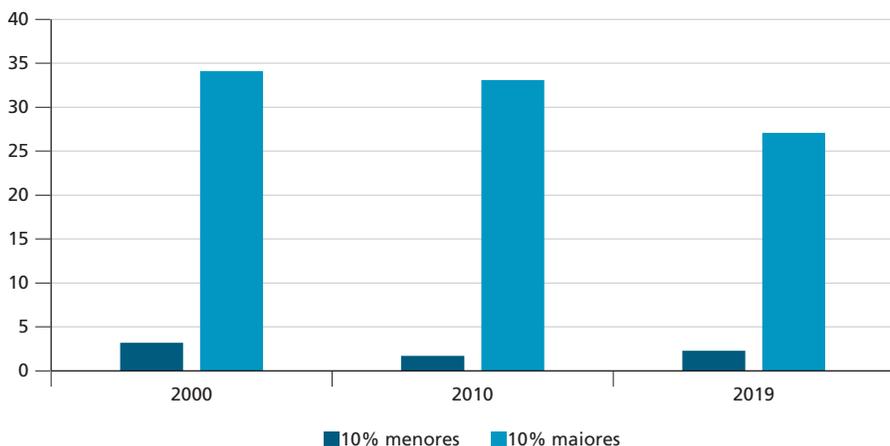
TABELA 2
Intervalos salariais dos décimos populacionais por nível federativo e ano (2000 e 2019)
(Em R\$)

Nível	Décimo	2000	2019
Federal	Primeiro décimo	[500, 2.698]	[998, 3.653]
	Último décimo	[13.632, 56.478]	[21.407, 99.700]
Estadual	Primeiro décimo	[500, 953]	[998, 1.487]
	Último décimo	[6.010, 56.454]	[10.758, 99.989]
Municipal	Primeiro décimo	[500, 651]	[998, 1.108]
	Último décimo	[4.052, 56.548]	[5.619, 99.999]

Fonte: Rais.
Elaboração do autor.

O gráfico 9 mostra a proporção da massa salarial apropriada pelos 10% com maiores e os 10% com menores remunerações dos trabalhadores do setor público no nível federal entre 2000 e 2019. Enquanto os últimos se apropriam de valores em torno de 30% da massa salarial total em todos os anos, os primeiros não chegam a 5% do total. A concentração da renda no topo da pirâmide experimentou um decréscimo sutil ao longo da série.

GRÁFICO 9
Proporção da massa salarial apropriada pelos 10% de trabalhadores com maiores e os 10% com menores remunerações no nível federal
(Em %)

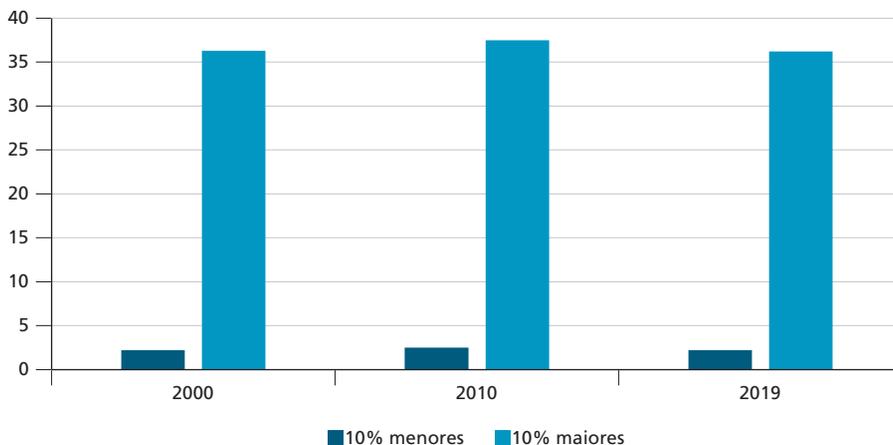


Fonte: Rais.
Elaboração do autor.

Nos estados, a partir de 2010, a concentração no topo da pirâmide é ligeiramente mais elevada que na União. Em 2019, os 10% com maiores vencimentos dos serviços públicos estaduais concentravam 36% da massa salarial. No nível federal, esse percentual era de 27%. Nos estados, o percentual da massa salarial apropriado pelos trabalhadores com menores rendimentos não passa de 2% em nenhum dos anos investigados. Entre 2000 e 2020, não houve mudanças notáveis na distribuição de renda entre esses dois grupos, com o último décimo se apropriando sempre de valores em torno de 35% da massa salarial. A estabilidade dos valores dialoga com o que fora percebido no Gini dos estados, onde apenas o Judiciário apresentou queda ao longo das últimas duas décadas.

GRÁFICO 10

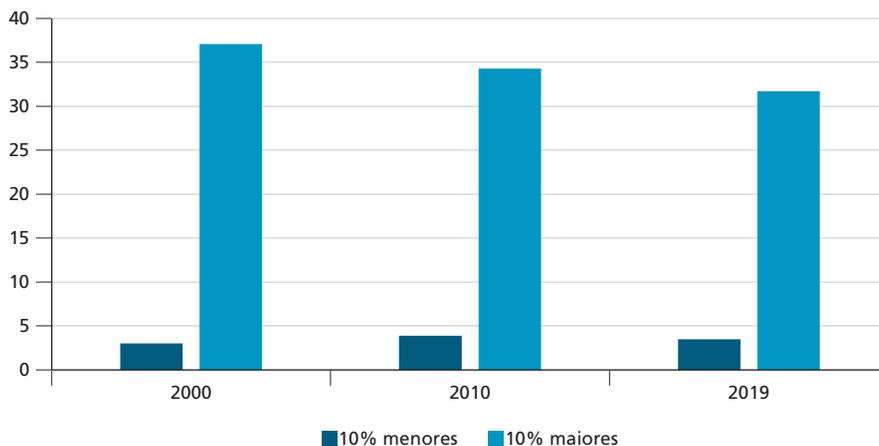
Proporção da massa salarial apropriada pelos 10% de trabalhadores com maiores e os 10% com menores remunerações no nível estadual
(Em %)



Fonte: Rais.
Elaboração do autor.

Nos municípios, há uma tendência visível, ainda que sutil, de redução da concentração de renda no topo da pirâmide. Em 2000, esse grupo se apropriava de 37% da massa salarial do serviço público municipal. Em 2019, esse percentual caiu para 32%. A base da pirâmide, por sua vez, logrou apenas um avanço muito lento, de 3% para 3,5%, indicando que o percentual perdido pelo topo foi provavelmente redistribuído para camadas intermediárias da pirâmide remuneratória dos municípios. A queda da participação do topo da pirâmide na massa salarial reflete o decréscimo do Gini apresentado anteriormente para o nível municipal.

GRÁFICO 11
Proporção da massa salarial apropriada pelos 10% de trabalhadores com maiores e 10% com menores remunerações no nível municipal (Em %)



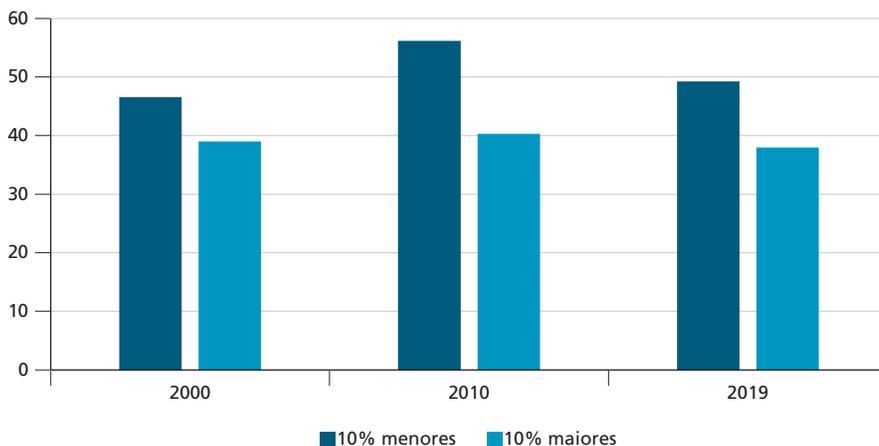
Fonte: Rais.
Elaboração do autor.

Apresentados os níveis de concentração de renda no topo e na base da pirâmide remuneratória do Estado, passamos à análise da composição, em termos de gênero e raça, dessa população. Tomando como referência a teoria representativa da burocracia, a composição de servidores deveria espelhar a proporção dos diversos grupos na sociedade brasileira (Viana e Tokarski, 2019). Assim, caso a burocracia fosse representativa, mulheres e negros deveriam estar em torno de 50% do total de servidores, tanto no topo quanto na base da pirâmide. Não é isso, entretanto, o que se verifica.

A distribuição de gênero é segmentada entre o topo e a base da pirâmide. No nível federal, as mulheres são menos de 50% do total da força de trabalho (Lopez e Guedes, 2019), o que, por si só, já representa uma ruptura com o paradigma da burocracia representativa. Além disso, sua participação é sempre menor entre os 10% mais bem remunerados, com menos de 40% do total desse grupo em 2000 e 2019. A única situação em que sua presença ultrapassa a metade dos servidores é entre os 10% com salários mais baixos em 2010, com 56% do total de servidores. Não há melhorias notáveis desses números ao longo do tempo, com as proporções de 2019 sendo muito próximas às daquelas de 2000.

GRÁFICO 12

Proporção de trabalhadoras do setor público entre as 10% maiores e 10% menores remunerações no nível federal (Em %)



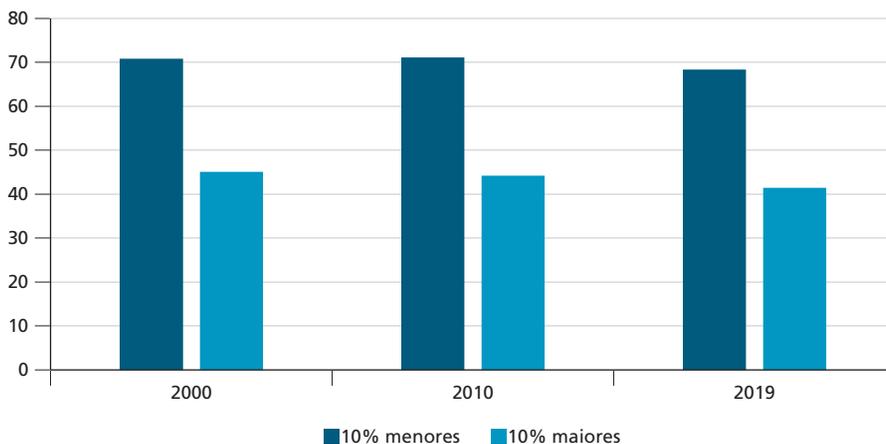
Fonte: Rais.
Elaboração do autor.

Nos estados, a desigualdade de gênero entre os dois grupos fica mais evidente. Enquanto na base da pirâmide as mulheres são ampla maioria, com percentuais em torno de 70% em todos os anos, elas nunca chegam à metade da população no topo (gráfico 13). Ademais, não há tendências de melhoria dessas distribuições ao longo do tempo. Na verdade, em 2019, a proporção de mulheres entre os 10% mais bem remunerados alcança seu menor nível na série, apenas 41% do total. É importante notar que as mulheres têm menos de 50% de participação no topo da pirâmide mesmo compondo a maioria do serviço público estadual (Lopez e Guedes, 2019).

Nos municípios, as mulheres são ampla maioria no conjunto do funcionalismo, chegando a 66% dos servidores em 2017 (Lopez e Guedes, 2019). Dessa forma, esse é o único nível de governo em que elas correspondem a mais da metade da força de trabalho tanto na base remuneratória quanto no topo da pirâmide. Além disso, percebe-se, nos três anos analisados, uma tendência de equalização de sua participação em ambos os grupos, com uma diminuição da sua proporção entre as menores remunerações e um aumento entre as maiores (gráfico 14).

GRÁFICO 13

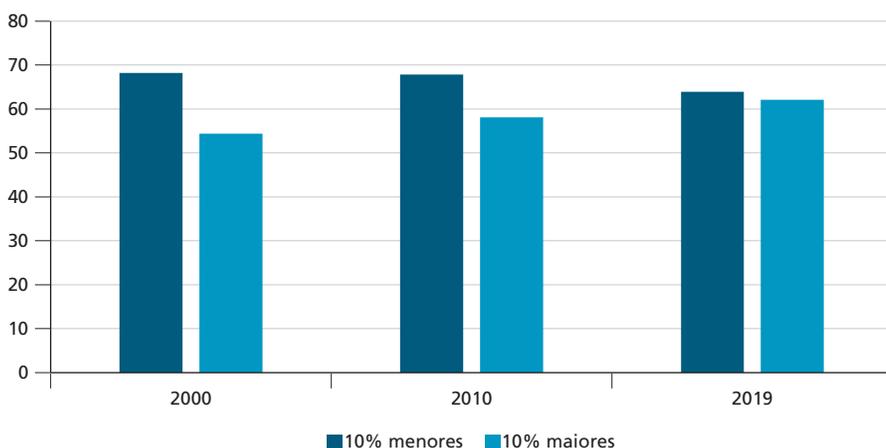
Proporção de trabalhadoras do setor público entre as 10% maiores e 10% menores remunerações no nível estadual (Em %)



Fonte: Rais.
Elaboração do autor.

GRÁFICO 14

Proporção de trabalhadoras do setor público entre as 10% maiores e 10% menores remunerações no nível municipal (Em %)

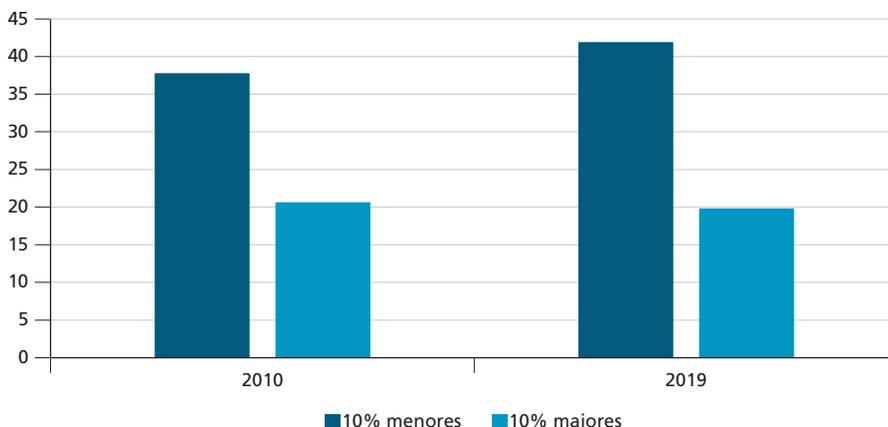


Fonte: Rais.
Elaboração do autor.

No que tange à cor ou à raça dos servidores federais, os negros⁷ são sub-representados se comparados à sua participação na população brasileira, tanto no topo quanto na base da pirâmide. O que mais chama a atenção, no entanto, é a comparação de suas proporções entre os 10% com maiores e os 10% com menores remunerações. O conjunto de trabalhadoras e trabalhadores negros do setor público federal não ultrapassa 20% do último décimo nos anos analisados. Além disso, não há mudança perceptível de sua participação no topo da pirâmide, a despeito da Lei de Cotas em concursos públicos, aprovada em 2014. O que ocorre é apenas uma ligeira ampliação de sua presença entre os vínculos com menores vencimentos médios no nível federal, de 38% para 42%.

GRÁFICO 15

Proporção de trabalhadoras e trabalhadores negros entre as 10% maiores e 10% menores remunerações no nível federal
(Em %)



Fonte: Rais.
Elaboração do autor.

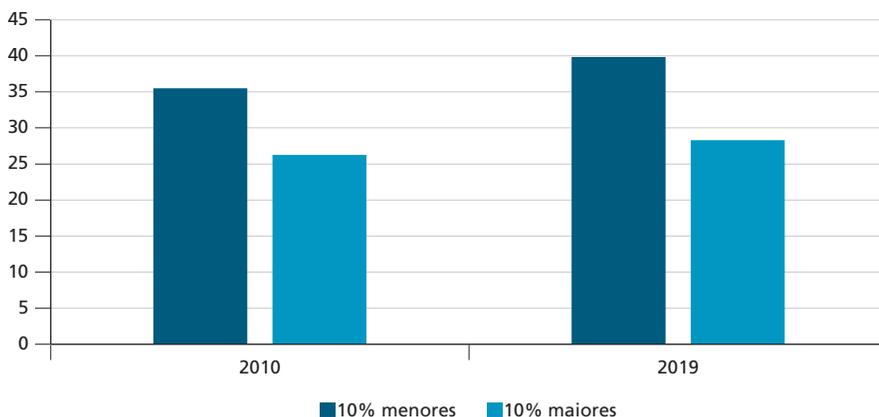
No nível estadual, a participação dos servidores negros é igualmente baixa. Na base da pirâmide, eles ficam em torno de 40% do total em 2010 e 2019. No topo, os percentuais são um pouco superiores aos do nível federal, chegando mais próximos a 30%. Há um crescimento sutil dos percentuais em ambos os grupos entre 2010 e 2019. Entre os 10% com menores salários, há um aumento de 35% para 39% e, no topo da pirâmide, de 26% para 28% (gráfico 16). Permanece, portanto, assim como na União, uma grande diferença na presença de trabalhadores negros entre os grupos com maiores e menores rendimentos.

Nos municípios, mantém-se a lacuna entre a participação de negros no topo e na base da pirâmide, com sua proporção entre os menores salários sendo o dobro daquela entre os vencimentos mais elevados. A única mudança notável entre 2010

7. Aqui, estamos utilizando a categoria negros incluindo simultaneamente pretos e pardos.

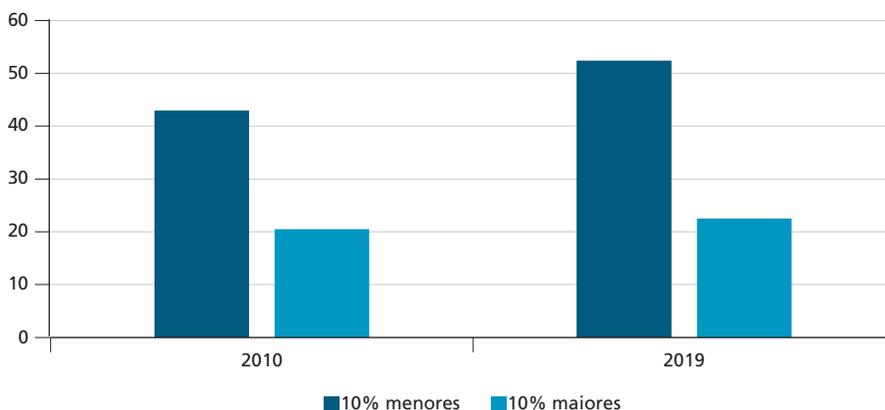
e 2019 é o aumento de quase 10% de sua participação entre os menores salários, o que pode indicar uma maior entrada de negros no serviço público, porém, em cargos de menor remuneração (gráfico 17). O conjunto dos dados dos municípios, dos estados e da União aponta para a permanência das desigualdades de cor ou raça na composição da pirâmide remuneratória do Estado brasileiro.

GRÁFICO 16
Proporção de trabalhadores negros entre as 10% maiores e as 10% menores remunerações no nível estadual (Em %)



Fonte: Rais.
Elaboração do autor.

GRÁFICO 17
Proporção de trabalhadores negros entre as 10% maiores e as 10% menores remunerações no nível municipal (Em %)



Fonte: Rais.
Elaboração do autor.

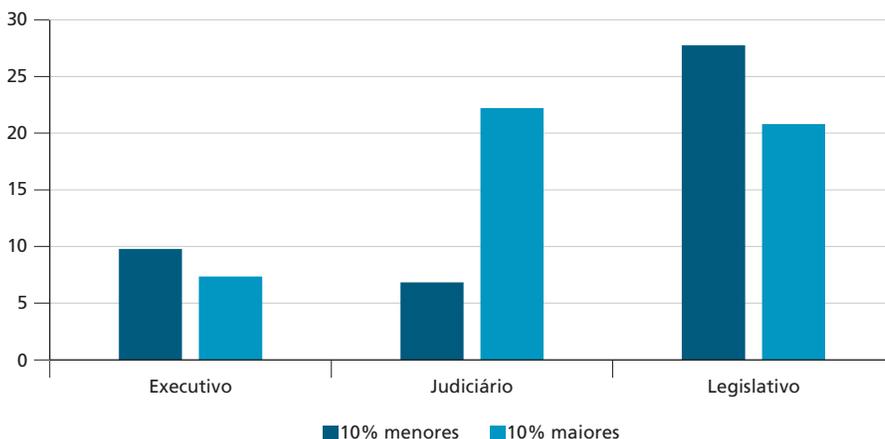
6 OS PODERES NO TOPO E NA BASE DA PIRÂMIDE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O estudo da participação dos poderes na composição do topo e da base da pirâmide é importante para compreendermos melhor as características desses dois grupos, complementando a análise da seção 5. Em 2019, o poder com mais vínculos de trabalho nas três esferas era, de longe, o Executivo, principal prestador de serviços diretos à população. O Judiciário vinha em segundo lugar nos estados e na União. O Legislativo era, por sua vez, o poder com o menor número de trabalhadores em 2019 nos três níveis de governo (gráfico 18).

Apesar de ser o poder mais numeroso em termos de vínculos de trabalho no setor público em todas as esferas, o Executivo era aquele que apresentava a menor proporção de remunerações no topo da pirâmide do funcionalismo federal em 2019. Entre os servidores do Executivo, apenas 7% estavam entre aqueles com maiores remunerações do nível federal. Já no Judiciário essa proporção era de 22%, seguido pelo Legislativo, com 21%. O Judiciário era também o poder com o menor número de vencimentos na base da pirâmide, seguido pelo Executivo e, por fim, pelo Legislativo. Esses dados corroboram achados anteriores que apontam que as medianas de remuneração do Judiciário são as mais elevadas, seguidas pelo Legislativo e, então, pelo Executivo (Lopez e Guedes, 2019).

GRÁFICO 18

Proporção de trabalhadores por poder entre os 10% com maiores e os 10% com menores remunerações no nível federal
(Em %)



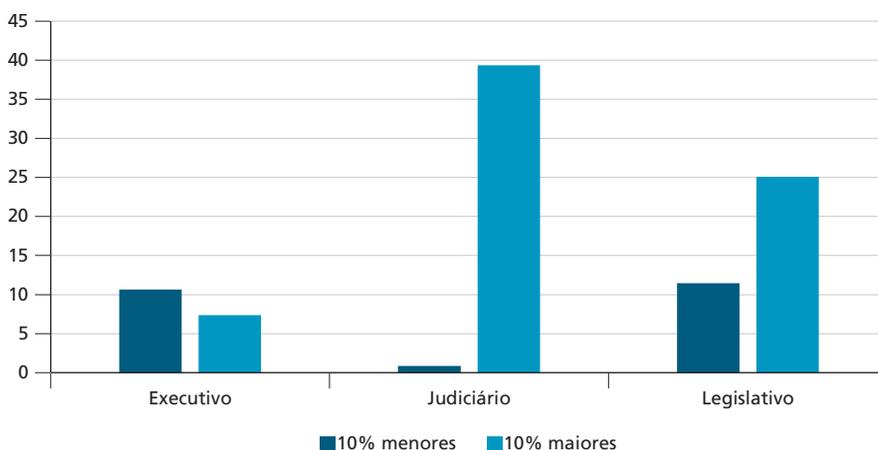
Fonte: Rais.
Elaboração do autor.

No nível estadual, o Judiciário alcança uma grande participação proporcional entre os 10% mais bem remunerados da administração pública. Uma proporção de 39% dos vínculos dos Judiciários estaduais estava no topo da pirâmide remuneratória dos estados em 2019. No Legislativo, segundo colocado, esse percentual era de 25%. No Executivo, era de 7%. Apenas 1% dos servidores do Judiciário estavam entre os 10% com menores remunerações nos estados em 2019 (gráfico 19).

GRÁFICO 19

Proporção de trabalhadores por poder entre os 10% com maiores e os 10% com menores remunerações no nível estadual

(Em %)

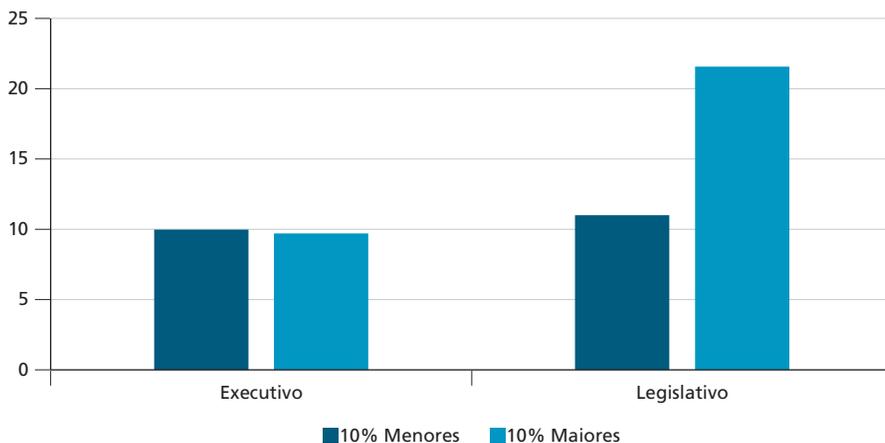


Fonte: Rais.
Elaboração do autor.

No nível municipal, não existe Poder Judiciário, de modo que a análise apresenta apenas os dados do Legislativo e do Executivo. Nessa esfera de governo, novamente o Executivo apresenta a menor proporção de vínculos entre os 10% mais bem remunerados do serviço público, apenas 9%. No Legislativo, o percentual é de 22%. Na base da pirâmide, ambos têm proporções semelhantes, com 10% no Executivo e 11% no Legislativo (gráfico 20).

GRÁFICO 20

Proporção de trabalhadores por poder entre os 10% com maiores e 10% com menores remunerações no nível municipal (Em %)



Fonte: Rais.
Elaboração do autor.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo teve como objetivo contribuir para a análise das desigualdades remuneratórias internas ao corpo de trabalhadores da administração pública brasileira, nas três esferas de governo. Nesse sentido, o estudo reiterou e complementou a literatura existente, além de encontrar alguns novos achados.

Primeiro, o texto utiliza a base de dados da Rais aprimorada pela equipe do Atlas do Estado Brasileiro. Esse banco de dados contou com um extenso trabalho de imputação, realizado ao longo do primeiro semestre de 2021, focado em melhorar a informação fornecida pela variável de cor ou raça, reduzindo sua ausência de preenchimento (*missingness*) a zero. Assim, trata-se do primeiro trabalho a aplicar a variável de cor ou raça da Rais sem o problema de ampla ausência dessa informação. Utilizando esses dados, o capítulo encontra uma baixa participação de negras e negros entre os 10% mais bem remunerados do serviço público em todas as esferas de governo, o que está de acordo com achados anteriores da literatura (Silva e Lopez, 2021; Viana e Tokarski, 2019).

No que tange à dimensão de gênero, a presença de mulheres também é menos prevalente no topo da pirâmide nos estados e na União, complementando estudos que apontaram uma menor representação feminina entre os níveis mais altos da burocracia brasileira (Viana e Tokarski, 2019; D'Araújo e Macedo, 2018). Além disso, no aspecto tanto de cor ou raça quanto no de gênero, foram notadas apenas melhorias lentas nas dimensões da desigualdade analisadas entre 2000 e 2019.

Com relação às comparações entre poderes, o estudo mostra que houve uma tendência de queda da desigualdade nas remunerações do Judiciário nas últimas duas décadas, nos âmbitos tanto estadual quanto federal. No Legislativo e no Executivo, os dados apontam uma tendência de estabilidade ou até de leve ampliação, à exceção do nível municipal, no qual ambos apresentaram diminuição da discrepância de remunerações medida pelo Gini. Esses achados adicionam novas dimensões a trabalhos anteriores que buscaram compreender a evolução das remunerações médias entre poderes e esferas (Lopez e Guedes, 2019), as remunerações comparadas dos poderes com o setor privado (Vaz e Hoffman, 2007; Barbosa e Souza, 2012; Tenoury e Menezes-Filho, 2017) e as contribuições dos salários pagos pela administração pública para a reprodução da desigualdade no país (Medeiros e Souza, 2013).

Além disso, o capítulo também mostra quais poderes, proporcionalmente ao seu total de vínculos em 2019, tiveram maiores participações no topo e na base da pirâmide remuneratória da administração pública. Nesse sentido, há novamente um destaque do Judiciário, que é, nos estados e na União, o poder com maior proporção de vínculos entre os 10% com maiores remunerações e com menor proporção entre os 10% com menores salários. Esses achados complementam a bibliografia existente, que aponta a existência de maiores medianas de remuneração do Judiciário (Lopez e Guedes, 2019) e de um prêmio salarial do Judiciário federal quando comparado ao Legislativo e ao Executivo (Nakamura e Vaz, 2020), além de notável participação de vínculos desse poder entre os supersalários da administração pública federal (Nunes e Teles, 2021).

Por fim, uma das principais inovações desse estudo é analisar, de forma comparada e concomitante, a desigualdade interna à estrutura remuneratória do Estado brasileiro por esferas e poderes. Esse caminho comparativo a partir do estudo dos entes subnacionais consiste, ainda, em via pouco explorada pela produção acadêmica, em parte pela menor disponibilidade de dados confiáveis. Com o avanço das técnicas estatísticas e de manipulação de bancos de dados, porém, estudos desse tipo tornam-se cada vez mais factíveis, demandando atenção crescente dos pesquisadores interessados nos temas da desigualdade e da administração pública brasileira.

REFERÊNCIAS

ALVAREDO, F. *et al.* Part I – the WID. World project and the measurement of economic inequality. In: ALVAREDO, F. *et al.* (Coord.). **World inequality report 2018**. Paris: WIL; Cambridge, United States: Belknap Press of Harvard University Press, 2018. p. 24-37. Disponível em: <<https://bit.ly/3NS6nkQ>>. Acesso em: set. 2021.

ARRETCHE, M. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, n. 96, p. 1-23, 2018.

BARBOSA, A. L. N. de H.; SOUZA, P. H. G. F. Diferencial salarial público-privado e desigualdade dos rendimentos do trabalho no Brasil. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 53, p. 29-36, nov. 2012.

BUUREN, S. van; GROOTHUIS-OUDSHOORN, K. Mice: Multivariate imputation by chained equations in R. **Journal of Statistical Software**, v. 45, n. 3, p. 1-67, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/3OVr54D>>.

CARVALHO, A. D. Z. Juscorporativismo: os juízes e o judiciário na Assembleia Nacional Constituinte. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n. 114, p. 31-77, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3uz6VW4>>.

CARVALHO, E.; LEITÃO, N. O poder dos juízes: Supremo Tribunal Federal e o desenho institucional do Conselho Nacional de Justiça. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 45, p. 13-27, mar. 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3NLURYk>>.

COSTA, J. S. *et al.* Heterogeneidade do diferencial salarial público-privado. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 68, p. 49-63, abr. 2020.

D'ARAÚJO, M. C.; MACEDO, J. da C. Mulheres na política: estudo sobre cargos de confiança. *In*: D'ARAÚJO, M. C. (Org.). **Técnicos, intelectuais e políticos na Nova República: um perfil dos dirigentes públicos dos governos Fernando Henrique, Lula e Dilma**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, 2018. p. 53-75.

JANUZZI, P. de M.; MARTIGNONI, E. M.; SOUTO, B. F. Programa Bolsa Família e sua contribuição para a redução da pobreza no Brasil. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, n. 4, p. 40-61, 2012.

KERSTENETZKY, C. L. (Org.). **O Estado de bem-estar social na idade da razão**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

LOPEZ, F.; GUEDES, E. (Org.). **Três décadas de funcionalismo brasileiro (1986-2017)**: Atlas do Estado Brasileiro. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

LOPEZ, F.; MENDES, J. T. **Remunerações dos servidores civis ativos do Executivo federal (1999-2020)**. Brasília: Ipea, mar. 2021. (Nota Técnica Diest, n. 48).

LOPEZ, F. *et al.* **Remunerações e desigualdades salariais no funcionalismo brasileiro (1985-2018)**. Brasília: Ipea, ago. 2021. (Nota Técnica Diest, n. 51).

MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. G. F. Estado e desigualdade de renda no Brasil: fluxos de rendimentos e estratificação social. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n. 83, p. 141-150, out. 2013.

NAKAMURA, L. M.; VAZ, D. V. Quão heterogêneo é o setor público no Brasil? Uma análise das diferenças salariais entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 12, n. 4, p. 1-23, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3ImejK8>>.

NUNES, W.; TELES, J. A elite salarial do funcionalismo público federal: sugestões para uma reforma administrativa mais eficiente. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 26, n. 84, p. 1-24, 2021.

PEÑA, C. R. *et al.* A eficácia das transferências de renda: as tendências da desigualdade antes e depois do Programa Bolsa Família. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 4, p. 889-913, 2015.

SILVA, T. D.; LOPEZ, F. **Perfil racial do serviço civil ativo do Executivo federal (1999-2020)**. Brasília: Ipea, jul. 2021. (Nota Técnica Diest, n. 49).

SOUZA, P. H. G. F. *et al.* **Os efeitos do programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros 15 anos**. Rio de Janeiro: Ipea, ago. 2019. (Texto para Discussão, n. 2499).

SOUZA, P. H. G. F.; MEDEIROS, M. Diferencial salarial público-privado e desigualdade de renda *per capita* no Brasil. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 43, n. 1, p. 5-28, mar. 2013.

TENOURY, G. N.; MENEZES-FILHO, N. A evolução do diferencial salarial público-privado no Brasil. São Paulo: Insper, 2017. 41 p. (Policy Paper, n. 29).

VAZ, D. V. Diferenças salariais por gênero no setor público brasileiro no período 2002-2015: magnitude, evolução e determinantes. **Acta Scientiarum. Human and Social Sciences**, v. 40, n. 2, p. 1-14, 2018.

VAZ, D. V.; HOFFMANN, R. Remuneração nos serviços no Brasil: o contraste entre funcionários públicos e privados. **Economia e Sociedade**, v. 16, n. 2, p. 199-232, ago. 2007.

VIANA, R. R.; TOKARSKI, C. P. Burocracia representativa: uma (re)produção de desigualdades de gênero e raça no setor público Federal? **NAU Social**, v. 10, n. 19, p. 65-84, 2019.

WHITE, I. R.; ROYSTON, P.; WOOD, A. M. Multiple imputation using chained equations: issues and guidance for practice. **Statistics in Medicine**, v. 30, n. 4, p. 377-399, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/3ynJH6w>>.

WORLD BANK. **International Comparison Program (ICP)**. Washington: World Bank, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3AB9YB4>>. Acesso em: set. 2021.

