

# *Hierarquia e desigualdade salarial na administração pública brasileira*

**Pesquisadores:**

André Gambier

Ricardo Amorim

**Coordenação:**

Marcio Pochmann

Brasília – outubro de 2.007.

## **1. Apresentação**

Atualmente, parcela da controvérsia em torno do papel do Estado no Brasil encontra-se assentada em premissas que precisam ser mais bem analisadas à luz das evidências empíricas existentes. Exemplo disso são as hipóteses de má alocação de recursos difundidas a respeito da administração pública.

A propósito disso, o presente estudo pretende abordar o complexo tema que envolve o Estado, especialmente numa sociedade com características específicas como a sociedade brasileira. Para isso, o foco da abordagem versa sobre a situação atual da hierarquia e da dispersão salarial na administração pública.

As informações primárias utilizadas pertencem à Pnad (Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio), realizada pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Tanto na primeira parte, que apresenta um conjunto de informações sistematizadas sobre a hierarquia salarial, como na segunda, que trata da dispersão salarial na administração pública brasileira, considera-se também a situação dos empregados formais do setor privado. Com isso, chega-se, na parte final, a uma breve síntese sobre a alocação de recursos humanos na administração pública nacional.

## **2. Hierarquia salarial**

A crescente complexidade na organização do trabalho no interior do sistema moderno de produção de bens e serviços impôs a constituição de hierarquias funcionais, responsáveis pela determinação do valor bruto nominal das remunerações dos trabalhadores ocupados. Ademais da complexidade da função a ser executada pelo trabalhador no âmbito do sistema produtivo, conta também para a definição da hierarquia salarial o grau relativo de responsabilidade estratégica de cada função no conjunto das ocupações.

De maneira geral, o sistema moderno de produção de bens e serviços tende a separar em dois grandes segmentos o universo de ocupados com relações de trabalho estruturadas. De um lado, registra-se o segmento interno dos trabalhadores que responde pela execução das funções estratégicas e mais complexas no interior do sistema de produção.

Nesse caso, o trabalhador tende a perseguir, ao longo do tempo, a hierarquia salarial estabelecida por plano de cargos e remunerações. Assim, a elevação do nível de escolaridade e da formação profissional do trabalhador termina por favorecer a ascensão salarial, geralmente associada a mais três requisitos:

1. grau de responsabilidade e de complexidade da função
2. tempo de serviço e
3. faixa etária.

De outro lado, destaca-se o segmento externo dos trabalhadores, na maior parte das vezes comprometido com o exercício de funções menos complexas e de baixa responsabilidade em relação ao foco de atuação específica no interior do sistema de produção de bens e serviços. Para esse corpo funcional, a hierarquia salarial nem sempre se encontra estabelecida, pois os trabalhadores tendem a ser contratados por períodos que praticamente impossibilitam sua evolução por maior tempo na mesma atividade.

Ao se adotar essa mesma perspectiva metodológica para a análise da hierarquia salarial na administração pública brasileira em 2006, procurou-se separar cada uma das funções dos trabalhadores nos dois segmentos (interno e externo) básicos que estruturam o universo das ocupações. Simultaneamente, agregaram-se os dois principais contingentes de trabalhadores segundo grandes famílias ocupacionais.

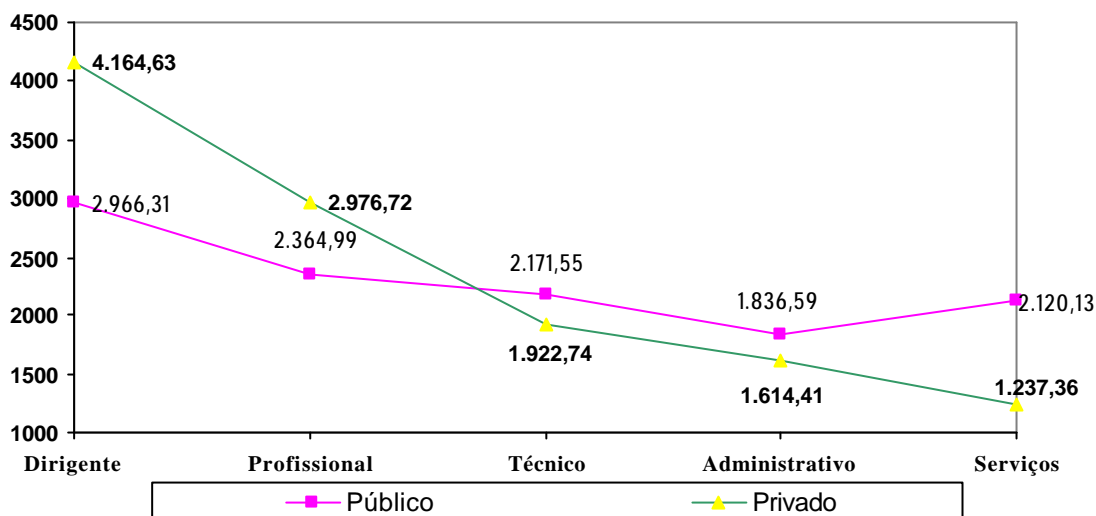
### **Trabalhador do segmento interno**

O segmento interno dos trabalhadores foi definido a partir do controle do universo de ocupações que demandam empregados formais com as seguintes características:

1. faixa etária de 25 a 59 anos de idade,
2. nível de instrução de 12 anos de escolaridade e
3. 5 anos ou mais de tempo de serviço no mesmo empreendimento.

No âmbito da administração pública foram contabilizados 1.785.214 empregados estatutários e no setor privado 1.325.253 empregados sob regime celetista de trabalho.

**Gráfico 1**  
**Brasil – Remuneração média mensal bruta por tipo de ocupação em 2006 (R\$)**



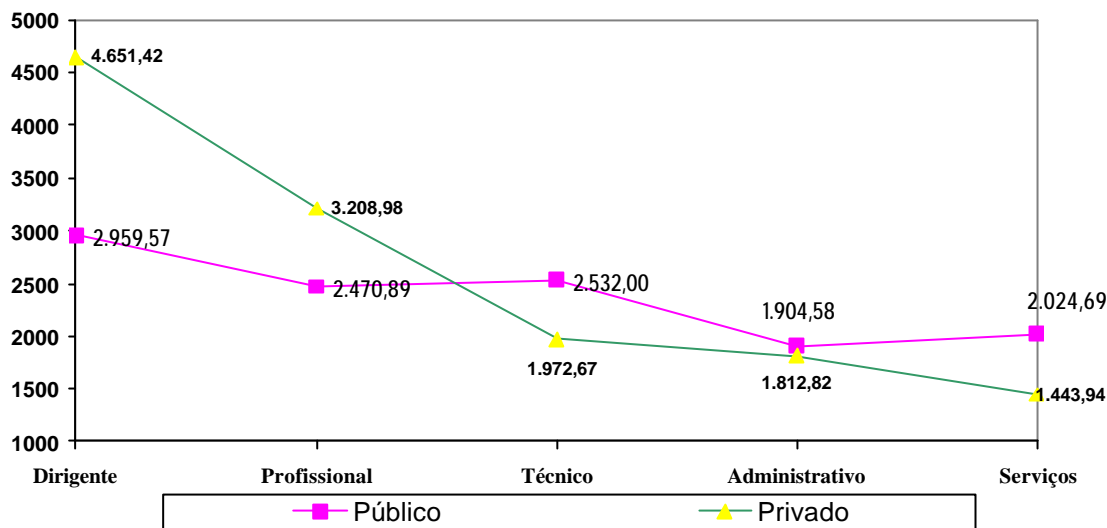
Fonte: IBGE - PNAD (Elaboração IPEA)

Para as ocupações de mais alta relevância administrativa no interior do segmento interno do sistema produtivo nacional, o setor privado tende a remunerar bem mais o seu empregado que o trabalhador estatutário da administração pública. Em 2006, o posto de dirigente no setor privado remunerava, em média, com quase 12 salários mínimos mensais (R\$ 350 era o valor do mínimo no ano passado), enquanto o estatutário no mesmo grau de equivalência administrativa pagava 8,5 salários mínimos mensais.

Nas ocupações intermediárias, a hierarquia salarial sofre uma inflexão, pois os estatutários da administração pública tendem a receber acima da média das remunerações pagas pelo setor privado. Essa diferença tende a ser de quase 1/3 dos salários médios pagos em favor dos estatutários da administração pública.

Se considerado o conjunto dos trabalhadores do segmento interno do sistema produtivo brasileiro (alta remuneração, maior escolaridade e elevado tempo de serviço), percebe-se que o salário médio do empregado do setor privado encontra-se R\$ 317,06 acima da remuneração média do estatutário da administração pública em 2006. Noutras palavras, **o salário médio do trabalhador do setor privado foi, em 2006, 13,8% superior ao salário médio do trabalhador do setor público.**

**Gráfico 2**  
**Sudeste – Remuneração média mensal bruta por tipo de ocupação em 2006 (R\$)**

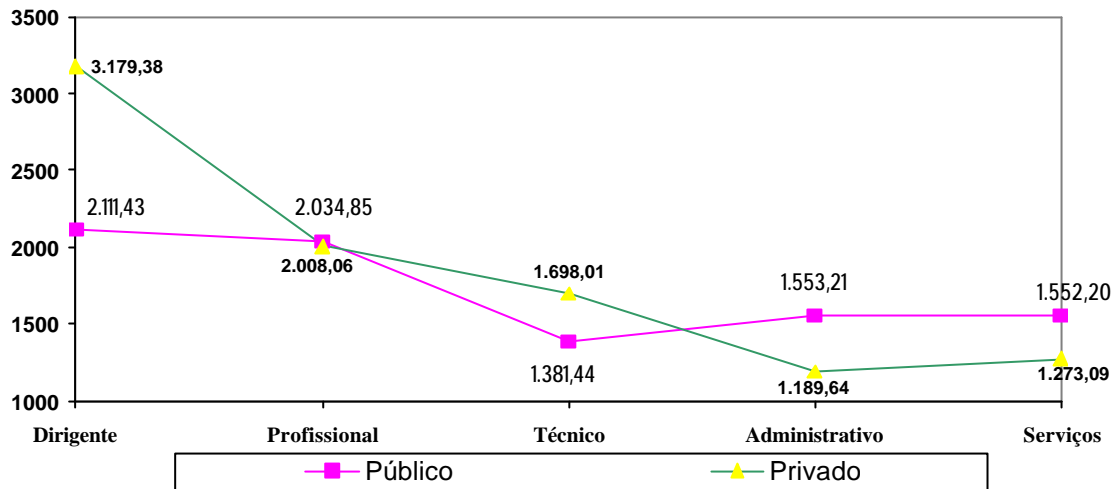


Fonte: IBGE - PNAD (Elaboração IPEA)

Essa situação também se reproduz do ponto de vista do segmento externo nas grandes regiões geográficas do país. Na região Sudeste, por exemplo, as ocupações superiores na hierarquia salarial são mais bem remuneradas no setor privado que na administração pública, enquanto nas ocupações intermediárias, os estatutários da administração pública recebem acima da média das remunerações pagas pelo setor privado.

Do conjunto dos trabalhadores do segmento interno prevalecem, em média, pagamentos maiores para os empregados do setor privado. Em 2006, por exemplo, o salário médio do trabalhador do setor privado foi 18,8% superior à remuneração média recebida pelo estatutário da administração direta.

**Gráfico 3**  
**Nordeste – Remuneração média mensal bruta por tipo de ocupação em 2006 (R\$)**



Fonte: IBGE - PNAD (Elaboração IPEA)

No caso da região Nordeste, a situação também tende a se repetir, embora como algumas diferenças interessantes nos níveis intermediários da hierarquia salarial. Mesmo assim, prevalecem remunerações maiores nos cargos superiores do setor privado e salários maiores nos níveis intermediários para os trabalhadores estatutários da administração pública.

Do total dos trabalhadores do segmento interno do sistema de produção de bens e serviços, o setor privado se mantém pagando salário médio acima da administração direta. No ano de 2006, o empregado do setor privado teve o salário médio 5,5% superior à remuneração média do trabalhador estatutário na administração pública na região Nordeste.

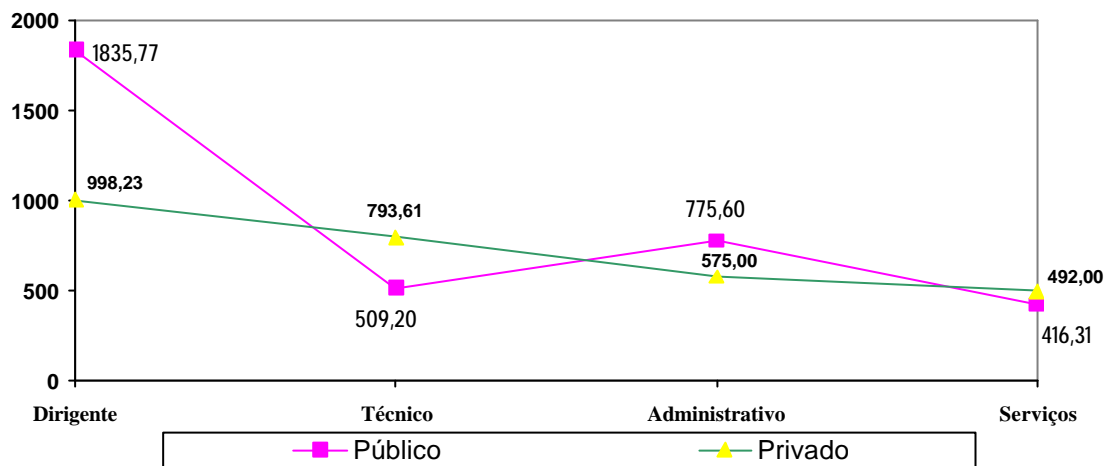
### **Trabalhador do segmento externo**

O segmento externo de trabalhadores foi definido a partir do controle do universo de ocupações que demandam empregados formais com as seguintes características:

1. faixa etária de 25 a 59 anos de idade,
2. nível de instrução de até 8 anos de escolaridade e
3. tempo de serviço de até cinco anos no mesmo empreendimento.

No âmbito da administração pública foram contabilizados 176.721 empregados estatutários e no setor privado 4.418.744 empregados sob regime celetista de trabalho que tinham, em comum, valores inferiores de remuneração.

**Gráfico 4**  
**Brasil – Remuneração média mensal bruta por tipo de ocupação em 2006 (R\$)**

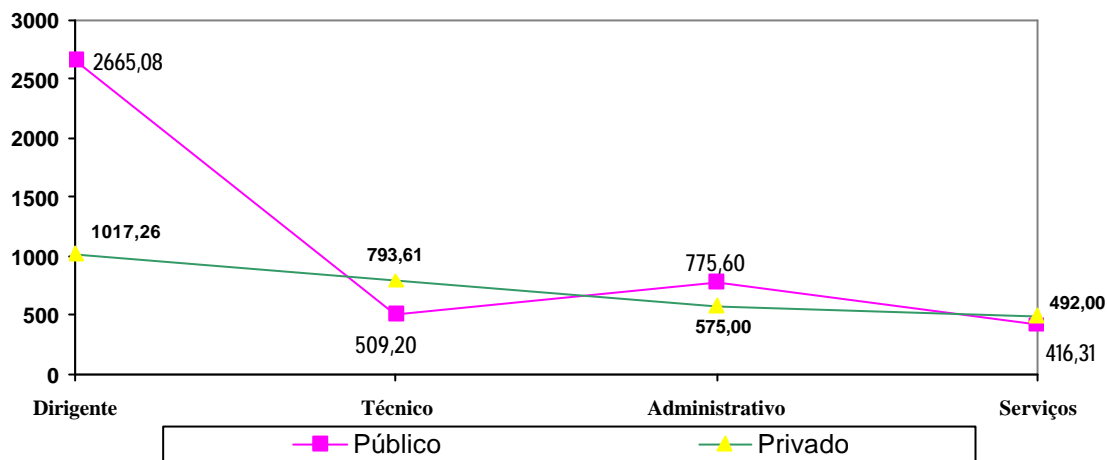


Fonte: IBGE - PNAD (Elaboração IPEA)

Do total dos trabalhadores do segmento externo do sistema de produção de bens e serviços, a administração pública remunera, em média, mais os estatutários nos postos de direção que os empregados do setor privado, assim como nos postos administrativos. Já o setor privado tende a pagar maiores salários aos trabalhadores nos postos intermediários do segmento externo que a administração pública.

No ano de 2006, por exemplo, o empregado do setor privado teve o salário médio 14,9% superior à remuneração média do trabalhador estatutário na administração pública. Percebe-se, portanto, que na base da hierarquia salarial, representada pelo contingente de trabalhadores do segmento externo no sistema produtivo (baixa remuneração, menor escolaridade e contido tempo de serviço), o setor privado remunera, em média, acima da administração direta.

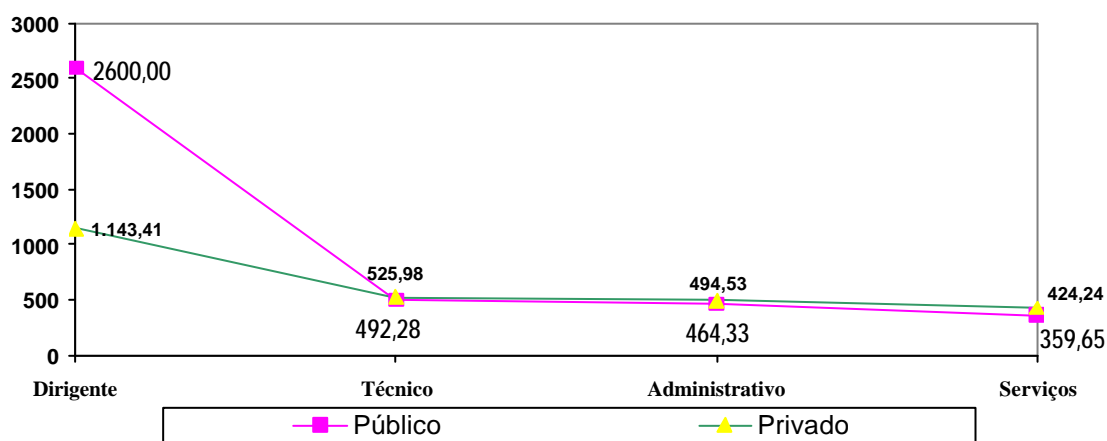
**Gráfico 5**  
**Sudeste – Remuneração média mensal bruta por tipo de ocupação em 2006 (R\$)**



Fonte: IBGE - PNAD (Elaboração IPEA)

Situação relativamente idêntica também parece se reproduzir no segmento externo dos trabalhadores no âmbito das grandes regiões geográficas do país. No caso da hierarquia salarial da região Sudeste, percebe-se que a remuneração média dos postos de direção do segmento externo é maior na administração pública que no setor privado, enquanto nos salários de base há uma inversão.

**Gráfico 6**  
**Nordeste – Remuneração média mensal bruta por tipo de ocupação em 2006 (R\$)**



Fonte: IBGE - PNAD (Elaboração IPEA)

Mesmo assim, percebe-se que no ano de 2006, o conjunto dos empregados do setor privado teve o salário médio no segmento externo 18,2% superior à remuneração média do total dos trabalhadores estatutários na administração pública na região Sudeste. No caso da região Nordeste, o salário médio dos trabalhadores do setor privado pertencente ao segmento externo



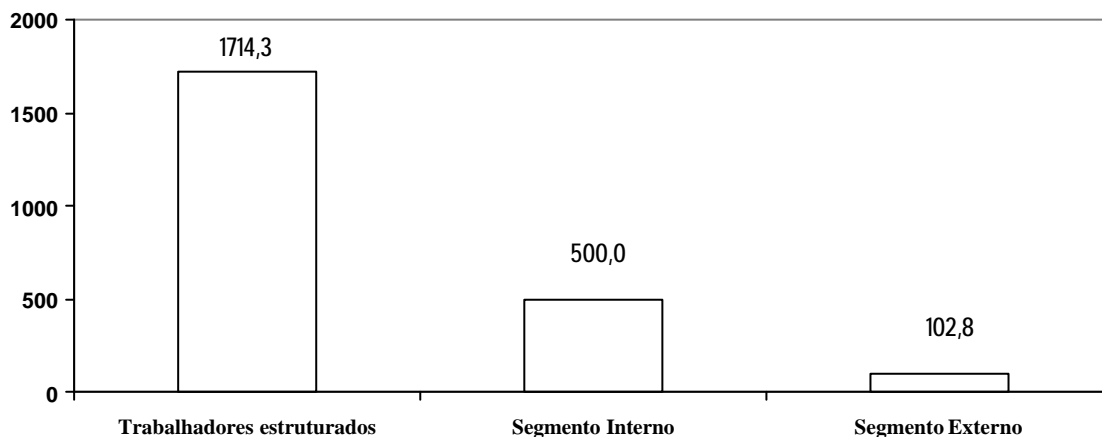
também foi mais elevado que a remuneração média dos estatutários da administração pública.

Em 2006, o trabalhador do setor privado recebeu, em média, 13,1% a mais no seu salário que o estatutário da administração pública na região Nordeste.

### 3. Desigualdade salarial

A desigualdade salarial no interior do setor estruturado do mercado de trabalho pode ser identificada pelo grau de diferenciação entre o piso da remuneração dos trabalhadores de base e a remuneração dos postos de direção no total das ocupações. **No ano de 2006, o setor estruturado registrou grau de desigualdade equivalente a 1.714,3 vezes a diferença entre a menor e a maior remuneração.**

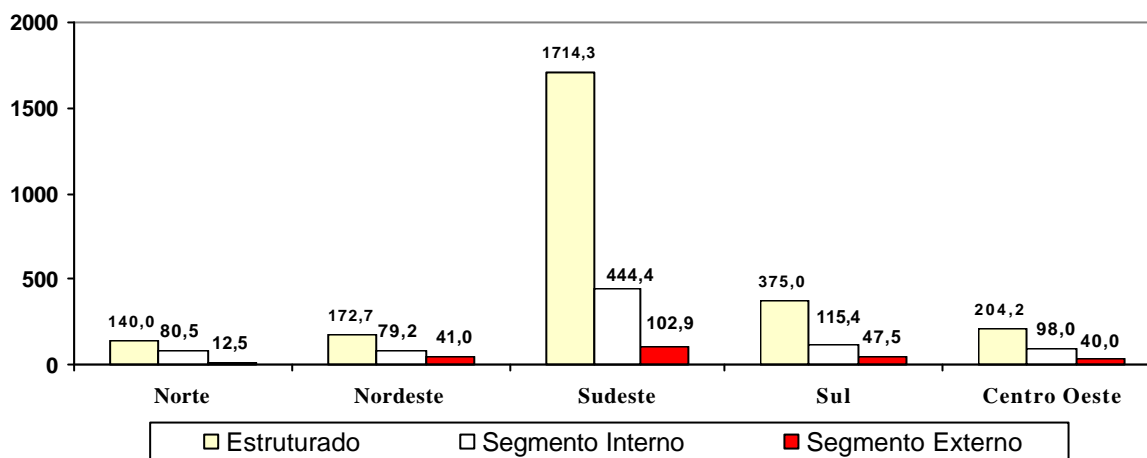
**Gráfico 7**  
**Brasil – Desigualdade entre maior e menor remuneração no setor estruturado do mercado de trabalho em 2006 (em número de vezes)**



Fonte: IBGE - PNAD (Elaboração IPEA)

O principal fator de desigualdade encontra-se localizado no segmento interno dos trabalhadores, uma vez que a diferença de remuneração no segmento externo tende a ser menor. Em 2006, ela foi de quase 103 vezes, enquanto no segmento interno do mercado de trabalho estruturado foi de 500 vezes.

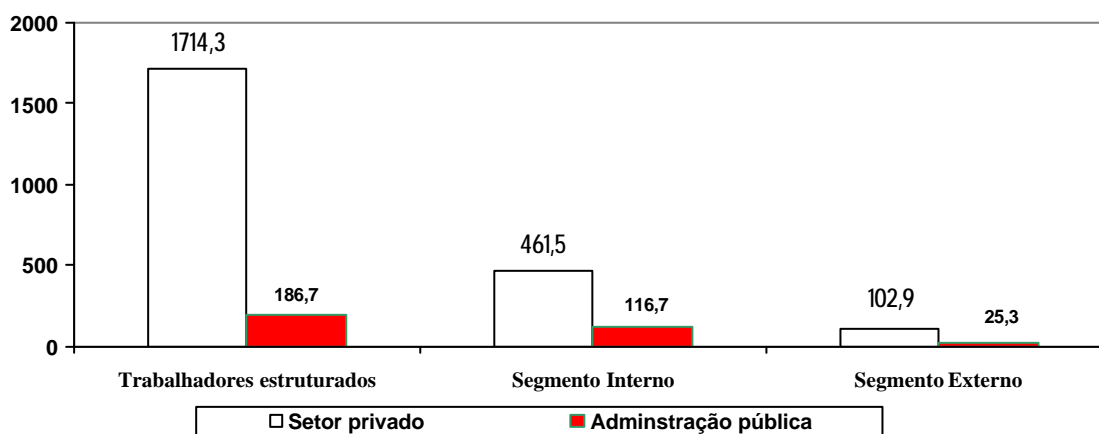
**Gráfico 8**  
**Brasil – Desigualdade entre maior e menor remuneração no**  
**setor estruturado do mercado de trabalho em 2006 (em**  
**número de vezes)**



Fonte: IBGE - PNAD (Elaboração IPEA)

Do ponto de vista das grandes regiões geográficas do país, percebe-se que são justamente aquelas com maior grau de desenvolvimento que apresentam as maiores desigualdades de salários entre os trabalhadores do setor estruturado. Seja nos segmentos interno e externo, a maior diferença entre o menor e o maior salário localiza-se na região Sudeste, enquanto a menor estaria na região Norte.

**Gráfico 9**  
**Brasil – Desigualdade entre maior e menor remuneração no**  
**setor estruturado do mercado de trabalho em 2006 (em**  
**número de vezes)**



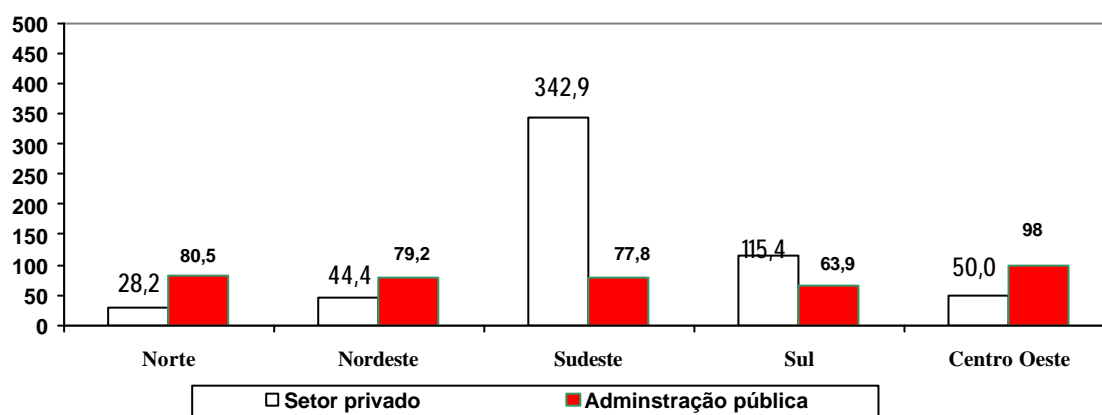
Fonte: IBGE - PNAD (Elaboração IPEA)

Ademais da evidência que recai sobre as regiões geográficas com maior nível de desenvolvimento econômico e elevado grau de desigualdade, cabe procurar identificar o estabelecimento responsável

pela maior pressão pela diferenciação entre maiores e menores salários. De maneira geral, os empregados do setor privado estão submetidos ao maior grau de diferenciação de remuneração, especialmente quando comparados aos empregados estatutários da administração pública.

No ano de 2006, cerca de  $\frac{1}{4}$  do grau de desigualdade de remuneração dos ocupados do setor estruturado de mercado de trabalho encontrava-se associado à administração pública.

**Gráfico 10**  
**Brasil – Desigualdade entre maior e menor remuneração no segmento interno dos trabalhadores em 2006 (em número de vezes)**

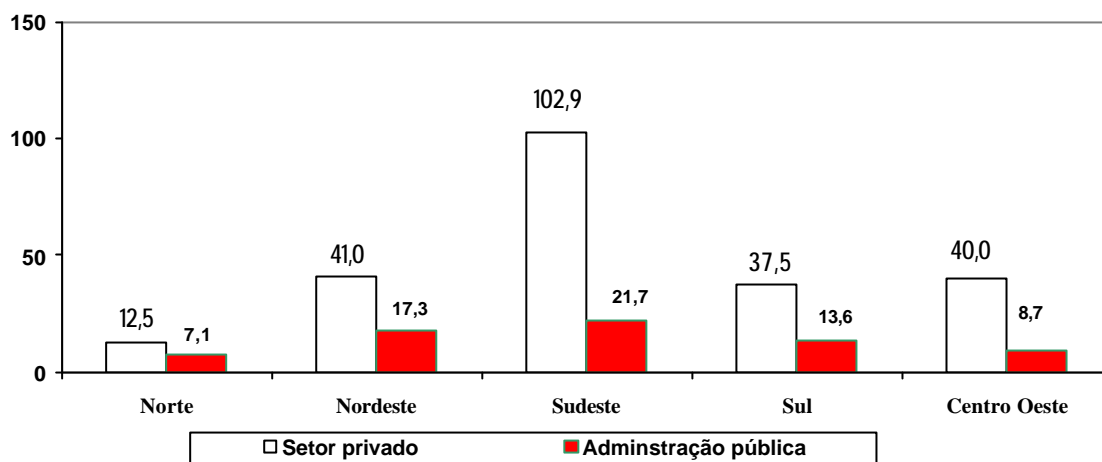


Fonte: IBGE - PNAD (Elaboração IPEA)

Quando se analisa o grau de desigualdade do segmento interno dos trabalhadores estruturados, percebe-se que somente nas regiões Sudeste e Sul há maior grau de desigualdade no setor privado que na administração pública. O mesmo não pode ser dito em relação às demais regiões, como menor nível de desenvolvimento econômico.

**Gráfico 11**

**Brasil – Desigualdade entre maior e menor remuneração no segmento externo dos trabalhadores em 2006 (em número de vezes)**



Fonte: IBGE - PNAD (Elaboração IPEA)

Para o segmento externo dos trabalhadores, o setor privado é o que responde pelo maior grau de desigualdade entre a maior e a menor remuneração. Novamente, a região Sudeste se destaca com o maior grau de desigualdade entre as maiores e menores remunerações.

## Considerações finais

No ano de 2006, o setor estruturado do mercado de trabalho respondeu por 7,7 milhões de trabalhadores, sendo 40% pertencentes ao segmento interno e 60% pertencentes ao segmento externo. O segmento interno, que contou com 3,1 milhões de ocupação, era formado por 57,6% de trabalhadores estatutários pertencentes à administração pública e por 42,4% de empregados formais contratados pelo setor privado.

Para o mesmo ano, o segmento externo absorveu 6,6 milhões de trabalhadores. Os estatutários da administração pública representaram somente 3,8% do total dos ocupados do segmento externo dos trabalhadores, sendo a maior parte absoluta e relativa sob responsabilidade do setor privado.

Considerando-se que a remuneração média paga aos estatutários da administração pública encontra-se abaixo do salário médio dos empregados do setor privado, pode-se estimar o custo hipotético da folha de pagamento do Estado no caso de a gestão dos trabalhadores públicos seguir a lógica privada atualmente praticada

no Brasil. Em resumo, o custo de pessoal da administração pública sofreria um acréscimo estimado em 8,7%, uma vez que essa é a diferença de remuneração média dos ocupados do setor privado pertencentes ao setor estruturado do mercado de trabalho em relação aos estatutários da administração pública brasileira.

De todo modo, sabe-se que isso representa apenas um exercício teórico, sem maiores conseqüências, uma vez que o Estado, por definição tem o seu funcionamento diverso do setor privado. As funções do Estado para com a Justiça, polícia, arrecadação tributária, controle monetário, entre outras, não encontram paralelo com as funções do setor privado.

Ainda que determinadas atribuições estatais possam ter algumas relação com as do setor privado, como educação, saúde, transporte e demais atividades de natureza empresarial (energia, comunicação), elas não podem ser simplesmente comparadas, tendo em vista o conjunto de regras que disciplinam o uso do recurso público (licitação das compras, concurso para contratação). Nesse sentido, compreende-se que não cabe definição idêntica na gestão de pessoal da administração pública e do setor privado, pois possuem natureza e lógica distintas.

Enquanto a administração pública caracteriza-se por uma menor hierarquia salarial, o setor privado tende a remunerar com valores mais elevados os postos de direção, enquanto sub-remunera as ocupações dos trabalhadores de base. Por conta disso, o setor privado responde por mais elevada desigualdade de remuneração no Brasil.