

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

TAILINY VENTURA

CONFLITO DISTRIBUTIVO NO SETOR PÚBLICO: UMA ANÁLISE DA
HETEROGENEIDADE SALARIAL E DOS DETERMINANTES DE SALÁRIOS DO
PODER EXECUTIVO FEDERAL ATRAVÉS DO PODER DE BARGANHA.

CURITIBA

2018

TAILINY VENTURA

CONFLITO DISTRIBUTIVO NO SETOR PÚBLICO:
UMA ANÁLISE DA HETEROGENEIDADE SALARIAL E DOS
DETERMINANTES DE SALÁRIOS DO PODER EXECUTIVO FEDERAL
ATRAVÉS DO PODER DE BARGANHA.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Econômico, setor de ciências sociais aplicadas, da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial para a obtenção do grau de mestre.

Orientador : Prof. Dr. Marco Antônio Ribas Cavaliere

Co-orientador : Prof. Dr. Fernando Motta Correia

CURITIBA

2018

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS
SOCIAIS APLICADAS – SIBI/UFPR COM DADOS FORNECIDOS PELO(A)
AUTOR(A)

Ventura, Tailiny

Conflito distributivo no setor público: uma análise da heterogeneidade salarial e dos determinantes de salários do Poder Executivo Federal através do poder de barganha / Tailiny Ventura. – 2018.

155 f.

Orientador: Marco Antonio Ribas Cavalieri.

Co-orientador: Fernando Motta Correia.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico.

Defesa: Curitiba, 2018.

1. Salários - Setor público. 2. Política salarial. 3. Análise de painel. I. Cavalieri, Marco Antônio Ribas, 1977- II. Correia, Fernando Motta, 1977- III. Universidade Federal do Paraná. Setor de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico. IV. Título.

CDD 331.215



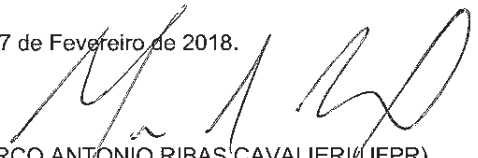
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **TAILINY VENTURA**, intitulada: **CONFLITO DISTRIBUTIVO NO SETOR PÚBLICO: UMA ANÁLISE DA HETEROGENEIDADE SALARIAL DE SALÁRIOS DO PODER EXECUTIVO FEDERAL ATRAVÉS DO PODER DE BARGANHA**, após terem inquirido a aluna e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de Mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

Curitiba, 27 de Fevereiro de 2018.


MARCO ANTONIO RIBAS CAVALIERI(UFPR)
(Presidente da Banca Examinadora)


JOÃO BASÍLIO PÉREIMA NETO(UFPR)


MARIÂNGELA FURLAN ANTIGO(UFMG)

Dedico este trabalho à minha mãe, Sonia, pelo apoio imprescindível para a conclusão do mesmo e pela sua presença e carinho durante todos os dias de minha vida.

AGRADECIMENTOS

“Se você quer ir rápido, vá sozinho. Se quer ir longe vá em grupo” é com esse provérbio africano que inicio os agradecimentos desta dissertação, uma vez que tenho a certeza que sozinha eu não teria conseguido concretizá-la. Durante os últimos anos esse provérbio possuiu mais sentido em minha vida, e, hoje, ao fim deste trabalho posso dizer que ele atingiu por completo minha mente. Nos últimos anos fortifiquei em mim a importância que o sentimento do amor possui em nossas vidas, e também o quanto é importante demonstrá-lo. Acredito que muitas vezes deixamos de dizer palavras de carinho àqueles que amamos, por falta de oportunidade. E considero que esse momento não poderia ser mais oportuno para fazê-lo. Assim, nas próximas linhas dedicarei palavras de carinho e gratidão às pessoas que estiveram ao meu lado e marcaram minha vida durante esse período.

Antes de tudo agradeço a Deus, a Ele agradeço por tudo, por renovar minhas forças todos os dias. Sinto-me completamente amada e abençoada por Ele. O período do mestrado é descrito muitas das vezes por outros como um período de solidão, posso dizer que nunca me senti sozinha, com a certeza de que Deus sempre esteve comigo.

Não seria possível caminhar por esse trajeto, longe de casa, se eu não tivesse a certeza de que eu sempre poderia voltar para casa e de que eu teria a tranquilidade do abraço de minha mãe. A ela sou grata por todas as vezes que me incentivou, por me ensinar que a educação é o melhor caminho, por ter me dado amor de forma incondicional e, não menos importante, me ensinado a amar.

Agradeço a minha irmã Thauanny cuja presença é necessária em minha vida. Preciso de você e sou grata por tê-la ao meu lado. Tenho orgulho da pessoa que você é, de sua humildade e compaixão. Agradeço pelo amor e pelo apoio durante esse período.

Aos meus outros familiares deixo aqui minha gratidão e sincero carinho, vocês também fazem parte desse sonho e sei que de longe torceram muito por mim e não dúvida quanto ao orgulho que sentem, sou muito feliz pela família que tenho.

Como disse anteriormente, nunca me senti sozinha. Deus esteve comigo em todos os momentos. Mas também tive amigos e não há nada melhor do que ter amigos com os quais você possa compartilhar momentos de alegria, tristeza, que você considere como parte da família. Pessoas que te façam sentir tão bem que você se sente abençoada por tê-las ao seu lado. Agradeço a todos os amigos que conquistei, nos últimos anos reforcei em mim o valor da amizade, sei que sem vocês não teria chegado aqui. Sinto-me feliz

pelos amigos que conquistei e orgulhosa por ter pessoas tão cheias de amor ao meu lado. De forma especial dedicarei nas próximas linhas algumas palavras a duas que foram meu porto seguro e sempre estiveram do meu lado:

Minha querida amiga Bruna Alves Coutinho, nos conhecemos desde a infância e desde o primeiro dia de aula no Ilídio já se vão uns 17 anos, nosso laço de amizade começaria algum tempo depois na quinta série e a partir de então lá se vão 13 anos. Você é para mim mais uma prova de que o amor é o sentimento mais importante e é ele que faz a vida valer a pena. Ainda que tudo aconteça quando o carinho e respeito são mútuos, mesmo que uma amizade passe lá pelos seus momentos ruins, nosso coração sempre sabe para onde voltar. Ao longo dos anos, nossa amizade se tornou mais forte, já em minha graduação no curso de Ciências Econômicas e a sua no Curso de Direito nos afastamos por um período que talvez imaginássemos que seria curto, no entanto a vida nos mostrou ao contrário. Nunca tive uma dúvida sobre seu amor por mim e de que só queria meu bem. Obrigada por me dar apoio, por me lembrar que eu não estava sozinha e que eu tinha sim alguém com quem confiar e contar para tudo.

Não poderia escrever esses agradecimentos sem falar de alguém, tão especial, que esteve presente de coração comigo durante o mestrado. Minha amiga Rafaela Dias, hoje no mosteiro da Santa Cruz, em Juiz de Fora, a partir da conturbada comissão de formatura na Universidade Federal de Juiz De Fora não nos afastamos mais. Sei que rezou e pediu a Deus que acalmasse meu coração todos os dias. E sou grata a Ele por ter colocado você no meu caminho e durante um período curto ter partilhado com você bons momentos. Obrigada pelas palavras de carinho nas cartas e pelas palavras de conforto nos telefonemas.

Aqui fiz amigos e cativei pessoas que sem dúvida merecem agradecimento especial nesse trabalho, muitos tiveram participação direta na concretização dessa dissertação e não poderia deixar de citá-los. O pouco tempo que os conheço foi o suficiente para que eu adquirisse carinho e respeito por todos. À Gessica Matias Diniz, Laura Calvi Gomes, Denise Rodrigues, Diego Ferreira, Indira Gandhi Bezerra e Alessandra Dodl (mãe) agradeço pela amizade e carinho que sem dúvida vou levar para sempre. Aqui, vocês foram como minha família, não tive minha irmã aqui, no entanto tive vocês, ficam aqui meus sinceros agradecimentos. Amo muito vocês.

Aos meus companheiros da salinha de HPE do professor Cavalieri agradeço pelo carinho com o qual fui recebida nesse último ano. Queridos Luis Gustavo Nascimento e Victor Nunes Leal Cruz e Silva, obrigada por terem compartilhado grande parte da

execução deste trabalho, pelas conversas e apoio. Sou grata também a todos os demais membros do PPGDE-UFPR, não vou citar todos aqui, mas se você é meu amigo e esteve comigo durante esse período sinta meu abraço e carinho, sou muito grata a todos.

Ao professor Marco Cavalieri, responsável pela orientação desse trabalho, agradeço primeiramente por ter aceitado ser meu orientador. Sou muito grata também pelo incentivo que recebi há algum tempo atrás, no início do mestrado. Quando ainda não me conhecia, me deu apoio como se fosse um “pai” e fez com que eu sentisse que eu tinha aqui um alguém com quem eu poderia contar. Foi fundamental ao longo de todo o mestrado e para eu tomar algumas decisões. Saiba que o admiro muito e também é um incentivo para que eu estude sempre mais, é sem dúvida uma das pessoas mais inteligentes que conheci.

Professor Fernando Motta Correia responsável pela orientação deste trabalho, também foi importante no primeiro ano do mestrado, quando entendeu que eu estava passando por um momento conturbado e me deu seu apoio e atenção. O admiro muito, como profissional, amigo quando é preciso e psicólogo também. Sou agradecida por ter sido orientada por profissionais tão competentes, com os quais aprendi muito.

De forma especial que foge ao escopo da orientação, agradeço ao professor Alexandre Alves Porsse, responsável pela minha vinda para o programa de pós graduação em desenvolvimento econômico. Obrigada por ter acreditado em mim, a cordialidade no momento do convite foi essencial para que eu escolhesse vir. Obrigada pela oportunidade, hoje vejo que aqui é o lugar onde eu realmente deveria estar.

Aos outros professores da Ufpr agradeço pela importante contribuição que tiveram na minha formação acadêmica e pela disponibilidade que sempre tiveram.

Aos demais servidores da Ufpr agradeço pela cortesia que sempre me trataram.

“Navigare necesse, vivere non est necesse.”

(Cneu Pompeo Magno)

“O amor é a força mais sutil do mundo.”

(Mahatma Gandhi)

*Tired of lying in the sunshine
Staying home to watch the rain
You are young and life is long
And there is time to kill today
And then one day you find
Ten years have got behind you
No one told you when to run
You missed the starting gun*

Pink Floyd (Time)

*Permanecer y transcurrir
No siempre quiere sugerir honrar la vida!
Hay tanta pequeña vanidad
En nuestra tonta humanidad
Enceguecida*

*Merecer la vida es erguirse vertical
Más allá del mal, de las caídas
Es igual que darle a la verdad
Y a nuestra propia libertad
La bienvenida!*

*Eso de durar y transcurrir
No nos da derecho a presumir
Porque no es lo mismo que vivir
Honrar la vida!*

Mercedes Sosa (Honrar la vida!)

RESUMO

O presente trabalho analisa a heterogeneidade da remuneração do funcionalismo público no Brasil, considerando de forma particular o caso do Poder Executivo Federal. O ponto de partida do trabalho é a classe *tecnoburocrata* pública, a qual é considerada aqui como detentora de poder em função das atividades que exercem. Nossa abordagem parte de uma análise do poder de barganha das diferentes categorias de servidores frente ao governo federal. O conflito distributivo da receita estatal entre as diversas categorias e as relações políticas, legais, organizacionais e funcionais no setor público são transmitidas para as questões salariais e implicam em maior ou menor poder de barganha frente ao Estado. Com o intuito de explorar tal questão foram escolhidas para análise vinte carreiras do poder executivo federal para o período de 1998 a 2015. Inicialmente foi realizada uma análise exploratória dos dados, constituída por gráficos de evolução salarial e por uma análise de agrupamento com o objetivo de verificar como as carreiras formam *clusters* em função de seus salários e reajustes. Em um segundo momento foi construído um modelo econométrico utilizando a metodologia de dados em painel com efeitos fixos, no qual o poder de barganha das categorias foi então associado à variação salarial frente à arrecadação e à reposição inflacionária, de forma que se parte da hipótese de que as carreiras típicas de Estado possuem maiores ganhos do que aquelas consideradas não-típicas. Os resultados mostram que para as carreiras típicas a reposição salarial é maior. No entanto, naquilo que se refere à arrecadação, podemos concluir que o Estado possui poder de barganha frente todas as categorias.

Palavras chave: Tecnoburocracia, poder de barganha, salários públicos, dados em painel.

ABSTRACT

The present study analyses the heterogeneity in the earnings of the Brazilian public sector, considering the particular case of the executive branch of the federal government. The study starting point is the public technocratic class, which is considered the holder of bargain power due to the activities. Our approach consists of analysing the bargaining power of different public servant categories towards the federal government. The distributive conflict regarding the State revenue between the several categories and the political, legal, organizational and functional relations is transmitted to wage matters and implies greater or lesser bargaining power toward the State. In order to better understand this issue, twenty different careers from the executive branch of the federal government were selected and analysed for the period 1998-2015. Initially, we employed an exploratory data analysis consisting of wage evolution graphs and cluster analyses. The later procedure was chosen to verify how public careers cluster given their wage levels and readjustments. Then, we constructed a fixed effects econometric model for panel data in which the categories' bargaining power was associated to wage variation while also considering government collection and inflation reposition. The hypothesis consists of associating higher readjustments to typical State careers in relation to the non-typical ones. The results confirmed the greater wage reposition of typical State careers. However, regarding government collection, we can conclude that the State is the one with bargaining power toward all considered categories.

Keywords: Technobureaucracy, Bargaining Power, Public Wages, Panel Data

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIN: AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA

AGU: ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

BACEN: BANCO CENTRAL DO BRASIL

BNH: BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO

CEDAN : CENTRO DE DESENVOLVIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CEPA : COMISSÃO DE ESTUDOS E PROJETOS ADMINISTRATIVOS

C&T: CIÊNCIA E TECNOLOGIA

CVM: COMISSÃO DE VALORES IMOBILIÁRIOS

DASP : DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO

EF: EFEITO FIXO

EF: EFEITO ALEATÓRIO

ENAP : ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

FHC : FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

GDAIPEA: GRATIFICAÇÃO DE DESEMPENHO DE ATIVIDADES ESPECÍFICAS DO IPEA

GDPCAR: GRATIFICAÇÃO DE DESEMPENHO DOS PLANOS DE CARGOS DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

GQ: GRATIFICAÇÃO POR QUALIFICAÇÃO

IBGE: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA

INEP: INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA

INMETRO: INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA QUALIDADE E TECNOLOGIA

IPEA: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

LRF : LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

MARE : MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO E REFORMA DO ESTADO

MNNP: MESA NACIONAL DE NEGOCIAÇÃO PERMANENTE

MQO: MÍNIMOS QUADRADOS ORDINÁRIOS

OCDE : ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

PSDB : PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA DO BRASIL

PT: PARTIDO DOS TRABALHADORES

LISTA DE TABELAS

Tabela 1:Carreiras.....	62
Tabela 2: Tipo de remuneração das carreiras	64
Tabela 3:Variáveis usadas nos gráficos	66
Tabela 4. Análise de Cluster -1998-2015	95
Tabela 5. Média dos salários iniciais (Wi) e finais (Wf) reais (1998-2015).....	96
Tabela 6. Média geral para salários iniciais (período 1998-2015)	97
Tabela 7.Média geral para salários finais (período 1998-2015).....	97
Tabela 8. Análise de Cluster. Ciclo Político 1.....	99
Tabela 9. Médias salariais Ciclo político 1.	100
Tabela 10. Média geral para salários iniciais. Ciclo político 1.....	101
Tabela 11. Média dos salários finais dos clusters. Ciclo político 1.....	101
Tabela 12. Análise de Cluster.Ciclo político 2	103
Tabela 13.Médias salariais das categorias. Ciclo político 2	104
Tabela 14.Média salarial geral dos salários iniciais. Ciclo político 2.....	105
Tabela 15. Média dos salários finais dos clusters. Ciclo político2.....	105
Tabela 16. Análise de cluster. Ciclo político 3	107
Tabela 17. Médias salariais das categorias. Ciclo político 3	108
Tabela 18. Média dos salários iniciais dos clusters. Ciclo político 3	110
Tabela 19.Média dos salários finais dos clusters. Ciclo político 3.....	110
Tabela 20.Análise de cluster. Ciclo político 4	112
Tabela 21.Médias salarias das categorias.Ciclo político 4	113
Tabela 22. Média dos salários iniciais dos clusters.Ciclo político 4	114
Tabela 23.Média dos salários finais dos clusters. Ciclo político 4.....	114
Tabela 24: Modelo econométrico para salários iniciais- Análise de sensibilidade	126
Tabela 25: Modelo econométrico para salários finais- Análise de sensibilidade.....	127
Tabela 26:Modelo econométrico final- salários iniciais e finais.....	127
Tabela 27: Primeiro modelo de regressão	141
Tabela 28: Segundo modelo de regressão.....	142
Tabela 29:Terceiro modelo de regressão.....	143
Tabela 30:Quarto modelo de regressão	144
Tabela 31: Quinto modelo de regressão	145
Tabela 32: Sexto modelo de regressão	146
Tabela 33: Sétimo modelo de regressão.....	147
Tabela 34: Oitavo modelo de regressão.....	148
Tabela 35:Nono modelo de regressão	149
Tabela 36: Décimo modelo de regressão	150
Tabela 37: Décimo primeiro modelo de regressão	151
Tabela 38: Décimo segundo modelo de regressão	151
Tabela 39. Matriz de Correlação das variáveis-Salários Iniciais.....	152
Tabela 40. Matriz de correlação das variáveis. Salários finais	152

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Evolução do quantitativo de servidores ativos do Poder Executivo(1991-2015).	38
Gráfico 2: Evolução do Gasto da União com pessoal do Poder Executivo -Valores reais. ..	51
Gráfico 3: Evolução dos salários em valores reais de 1998 a 2015. Em termos absolutos (a) e relativos (b).....	67
Gráfico 4: Evolução dos salários em valores reais de 1998 a 2015. Em termos absolutos (a) e relativos (b).....	69
Gráfico 5: Evolução dos salários em valores reais de 2005 a 2015. Em termos absolutos(a)relativos(b).....	70
Gráfico 6: Evolução dos salários em valores reais de 2005 a 2015. Em termos absolutos (a) e relativos (b).....	71
Gráfico 7: Evolução dos salários em valores reais de 1998 a 2015. Em termos absolutos (a) e relativos (b).....	73
Gráfico 8: Evolução dos salário em valores reais de 1998 a 2015. Em termos absolutos (a) e relativos(b)	74
Gráfico 9: Evolução dos salários em valores reais de 2006 a 2015. Em termos absolutos (a) e relativos(b).....	75
Gráfico 10: Evolução dos salários em valores reais de 2006 a 2015. Em termos absolutos (a) e relativos (b).....	76
Gráfico 11: Evolução dos salários em valores reais de 1998 a 2015. Em termos absolutos (a) e relativos (b).	77
Gráfico 12: Evolução dos salários em valores reais de 1998 a 2015. Em termos absolutos (a) e relativos (b).....	78
Gráfico 13: Evolução dos salários em valores reais de 1998 a 2015. Em termos absolutos (a) e relativos (b)	79
Gráfico 14: Evolução dos salários em valores reais de 1998 a 2015 . Em termos absolutos (a) e relativos (b)	80
Gráfico 15: Evolução dos salários em valores reais de 2006 a 2015 . Em termos absolutos (a) e relativos (b)	81
Gráfico 16: Evolução dos salários em valores reais de 2006 a 2015 .Em termos absolutos (a) e relativos (b).....	82
Gráfico 17: Evolução dos salários em valores reais de 2006 a 2015 em valores reais. Em termos absolutos (a) relativos(b).....	83
Gráfico 18: Evolução dos salários em valores reais de 2006 a 2015 . Em termos absolutos (a) relativos(b)	84
Gráfico 19: Evolução dos salários em valores reais de 2006 a 2015. Em termos absolutos (a) relativos(b)	85
Gráfico 20: Evolução dos salários em valores reais de 2006 a 2015. Em termos absolutos (a) relativos(b)	86
Gráfico 21: Evolução dos salários em valores reais de 2004 a 201.Em termos absolutos (a) relativos(b)	86
Gráfico 22: Evolução dos salários em valores reais de 2004 a 2015 . Em termos absolutos (a) relativos(b).....	88

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Dendrograma-Período 1998-2015.....	94
Figura 2. Dendrograma do ciclo político 1.....	98
Figura 3.Dendrograma Ciclo político 2.....	102
Figura 4.Dendrograma Ciclo político 3.....	106
Figura 5. Dendrograma Ciclo político 4.....	111

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	17
CAPÍTULO 1. A TECNOBUROCRACIA PÚBLICA.	22
1.2 Histórico da tecnoburocracia no Brasil	26
1.2.1 O período anterior à Constituição de 1988: da década de 1930 à Nova República. .26	
1.2.2 Constituição de 1988 aos dias atuais.	31
CAPÍTULO 2. A REMUNERAÇÃO NO SETOR PÚBLICO	41
2.1 Remuneração dos servidores públicos no Brasil.	41
2.2 Fatores influentes na determinação de salários no setor público (1) a restrição orçamentária e o gasto com pessoal.....	45
2.2.1 Fatores influentes na determinação de salários no setor público (a): a negociação salarial.....	52
2.2.3 Fatores influentes na Determinação de salários no setor público (3): abordagens diversas.....	55
CAPÍTULO 3. A BASE DE DADOS E SUA ANÁLISE DESCRITIVA.....	61
3.1. Escolha das carreiras	61
3.2. Análise descritiva dos dados	65
3.3 Análise de agrupamento.....	89
CAPÍTULO 4. O MODELO DE DADOS EM PAINEL.....	116
4.1 Dados em painel	116
4.1.2 Painel de dados com efeitos fixos.	118
4.2 Modelo Econométrico	122
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	131
REFERÊNCIAS.....	136
APÊNDICE	140

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, particularmente a partir do início do séc. XXI, verificou-se um movimento crescente no quadro de servidores públicos do Estado brasileiro e, ao mesmo tempo, um movimento crescente nos salários. Esse movimento de ascendência no quantitativo de servidores é explicado pelo aumento dos concursos públicos principalmente dos cargos voltados para gestão e planejamento de políticas públicas¹. Ao longo da história do funcionalismo público brasileiro, uma série de mudanças foram gradativamente implementadas, grosso modo, no sentido de eliminar o caráter patrimonialista que vigorava no Império e na chamada República Velha. Obviamente, essas mudanças nem sempre cumpriram seu objetivo primordial, e nem sempre houve intenção dos agentes políticos em promover mudanças nesse sentido.

Nada obstante, ainda que muitas transformações tenham sido realizadas, características do antigo serviço público permanecem. Após a reforma gerencial em 1998, levada a cabo através da Emenda Constitucional nº 19, verifica-se uma maior preocupação por parte do governo em aumentar a eficiência do serviço público e, da mesma forma, aumentar a responsabilização dos seus gestores. Essa reforma, portanto, em se tratando dos paradigmas da administração pública, não somente aponta para uma mudança mais marcante em relação ao modelo patrimonialista, mas significa um passo da administração burocrática em direção à administração gerencial. À época a reforma tentou reduzir o quadro de pessoal, como uma tentativa de reduzir o que era chamado de “inchaço da máquina pública”², assim como diminuir os benefícios dos servidores sem contrapartida com os deveres trabalhistas e desempenho. A reforma priorizou os servidores e carreiras que faziam parte do núcleo estratégico da administração.

Junto à transformação do serviço público ao longo do tempo, emerge com grande força uma nova classe social, a *tecnoburocracia*, a qual possui como intrínseca a sua formação enquanto classe a capacidade de planejar e tomar decisões. A ascensão da classe tecnoburocrata pública no Brasil é resultado principalmente do aumento da intervenção estatal na economia. O surgimento de carreiras e atividades de Estado

¹ Essas transformações estão associadas ao Reforma Gerencial de 1998(Emenda Constitucional nº19/1998) e as disposições do documento “Gestão Pública para um Brasil de todos: Um plano de gestão para o governo Lula” de 2003, que colocam a necessidade melhorias no funcionalismo público no que se refere os cargos voltados para a gestão.

² Um relatório da OCDE em 2010 mostra um quadro diferente do que era colocado na Reforma Gerencial, os servidores públicos no Brasil representam uma parcela pequena dos empregos totais se comparado aos países da OCDE;entretanto, o funcionalismo público brasileiro é caro (OCDE,2010).

contribuiu para o fortalecimento dessa classe. Marque-se que aqui não se deseja fazer juízo sobre se o aumento da intervenção é bom ou ruim, mas apenas marcar que esse fenômeno dá causa ao aumento do poder da classe tecnoburocrata. De certa maneira, essa classe possui poder em função de seu conhecimento intelectual(BRESSER-PEREIRA,2001,2008). Na concepção tradicional da tecnoburocracia, ressalta-se a disputa com a burguesia e com a classe assalariada pela apropriação do excedente. No caso da tecnoburocracia, a apropriação precede a arrecadação de tributos. Assim, a tecnoburocracia tanto pode estar na causa da pressão por aumento de tributos, quanto na disputa, dentro daquilo que é arrecadado, uma maior parcela para seus rendimentos em detrimento de outros usos dos recursos públicos. Ela auferi a apropriação do excedente através de salários e outros benefícios.

Na administração pública, as carreiras com maior autonomia e atreladas às funções de planejamento e coordenação em detrimento de atividades mais práticas, que exigem pouca habilidade intelectual, acabam, segundo a teoria tecnoburocrática, ganhando na disputa por maiores parcelas da receita estatal. A valorização de certas funções, poderes e conhecimentos³, concomitantemente à desvalorização relativa de outras funções, poderes e conhecimento implica algum grau de desequilíbrio na distribuição do excedente social destinado aos salários da burocracia pública. Em alguma medida, admitimos aqui que há um processo de barganha na determinação dos diferentes salários e benefícios pagos pelo setor público à classe tecnoburocrata. Essa barganha vai se refletir tanto na pressão do setor público por aumento na arrecadação de tributos, bem como na distribuição dos recursos disponíveis *ex post* arrecadação entre a burocracia estatal.

A massa salarial do setor público depende, em regra, da restrição orçamentária do governo e do nível de déficit ou superávit público que é pretendido pela gestão. Nesse sentido o montante da receita estatal que será destinada ao pagamento dos salários dos servidores públicos varia de acordo com a receita do Estado. A restrição orçamentária e o equilíbrio fiscal são limitações para a expansão do gasto com pessoal do governo. Contudo, faz-se necessário ressaltar que, muitas vezes, o discurso do governo no que se refere à política fiscal em termos de ajuste não se verifica na prática, sendo a restrição ignorada - por exemplo, quando são concedidos aumentos salariais ao quadro de pessoal

³ O Estudo de Ventura(2017) a partir de dados do Siape analisa 200 carreiras do poder executivo federal mostra que as carreiras ligadas a economia, finanças e gestão são mais valorizadas, em termos de remuneração e também mais restritas; enquanto as ligadas a educação, assistência social são menos valorizadas.

ou a categorias específicas em momentos de baixa arrecadação e baixo crescimento do produto. Dessa forma, a massa de salarial pode se modificar de forma desproporcional ao crescimento da receita. É razoável admitir que esses aumentos também dependem tanto do poder de barganha do serviço público como um todo, bem como das categorias de servidores públicos individualmente.

Para o caso brasileiro as regras que ditam as proporções da receita que são destinadas para as diferentes despesas estão na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). No Brasil por um longo período as despesas com os servidores representavam a maior parcela do gasto governamental e a LRF foi criada com o objetivo de limitar tais gastos. Essa lei⁴, portanto, coloca o limite de 50% do total da receita corrente líquida (RCL)⁵ para a despesa com pessoal.

No que se refere à atualidade, em período de crise fiscal e restrição orçamentária severa, é possível observar a concessão de aumento de salários para algumas categorias de servidores públicos⁶. O que se observa é a valorização de algumas funções em detrimento de outras, concedendo dessa forma maiores benefícios para algumas carreiras. O conflito distributivo da receita estatal entre as diversas categorias e as relações políticas envolvidas no setor público é transmitido para o mercado de trabalho, implicam que algumas categorias tenham maior poder de barganha frente ao Estado e consigam maiores parcelas da arrecadação. Em função desse cenário salienta-se a importância de trazer a tona as questões que estão ligadas ao setor público no que se refere aos gastos do governo e salários. Diante deste panorama alguns questionamentos emergem: Quais categorias possuem maior poder de barganha frente ao governo? Quais fatores influenciam esse poder de barganha? Qual a motivação para a segmentação salarial entre as diversas carreiras dentro do funcionalismo público brasileiro? Algumas categorias têm a reposição salarial mais elevada do que as outras? E, não menos

⁴ Ver Constituição Federal. Lei Complementar n° 101 de 4 de Maio de 2000; Lei complementar n° 87 de 13 de Setembro de 1996 e Art 60 do ato das disposições Constitucionais transitórias

⁵ A receita corrente líquida é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos, principalmente, os valores transferidos, por determinação constitucional ou legal, aos Estados e Municípios, no caso da União(STN,2017)

⁶ No ano de 2016 na contramão do discurso de ajuste fiscal o governo concedeu aumento de salários para algumas categorias de servidores públicos. No entanto, os reajustes não ocorreram de forma homogênea. No período de elevada inflação(acumulada no ano de 2015 foi de 10,67%), os reajustes não mantiveram totalmente o poder de compra dos servidores. Porém, percebe-se que algumas foram mais beneficiadas. Por exemplo o magistério federal obteve um aumento de 10,8% que foi repassado em duas parcelas. Já as carreiras de Estado conseguiram uma reposição maior e um acordo por mais tempo, 27,8%, divididos em 4 anos.

importante o que motiva esse conflito de distribuição da arrecadação entre as diversas categorias.

Tomando tais questionamentos apenas como um ponto inicial pretende-se estudar a questão do conflito distributivo de parcelas da arrecadação entre as diversas categorias do Poder Executivo federal e analisar o poder de barganha salarial entre tais categorias do funcionalismo público frente ao governo, buscando entender quais são seus determinantes. Para tanto, foram escolhidas 20 planos de carreiras do Poder Executivo federal e realiza-se um estudo dos salários das diferentes categorias usando a metodologia de dados em painel com Efeitos Fixos e Efeitos Aleatórios, durante período de 1998 a 2015. Busca-se capturar o poder de barganha das categorias relacionando a variação salarial frente a arrecadação e a inflação. Para tal é realizada uma análise ao longo do tempo de quais carreiras foram mais beneficiadas em função da reposição salarial frente a inflação e a arrecadação pública. Nesse sentido, assume-se aqui que as categorias que obtêm maiores reposições salariais, dado o índice de inflação e o nível de arrecadação, possuem maior barganha salarial.

A hipótese que fundamenta o trabalho é que no Brasil o poder de barganha das categorias frente ao Estado está associado à posição das carreiras na estrutura hierárquica do Estado e, considerando a literatura de tecnoburocracia que argumenta o poder dessa classe em função de sua capacidade intelectual, uma das suposições é que os servidores do Estado irão pressionar por maiores salários em função das atividades que exercem em termos de poder e mais, devido sua proximidade do centro da administração.

O trabalho está estruturado da seguinte maneira; o primeiro capítulo apresenta uma revisão da literatura de tecnoburocracia e realiza um *link* entre tal literatura e as hipóteses do trabalho. O segundo capítulo contém o histórico dos servidores públicos no Brasil, apresentando as diversas formas de remuneração e uma revisão literária sobre a determinação dos salários no setor público. O terceiro capítulo realiza uma análise exploratória dos dados com o intuito de fazer os primeiros *insights* sobre o comportamento dos salários ao longo do período escolhido, assim num primeiro momento são feitos vários gráficos em que são comparados a evolução salarial das diversas categorias, num segundo momento é usada a metodologia de análise de agrupamento que têm por objetivo verificar a existência de comportamentos semelhantes no que se refere aos salários entre as diferentes carreiras do funcionalismo público, com o intuito de formar *clusters*, nos quais prevalecem a homogeneidade

interna. No capítulo quatro é apresentado o modelo econométrico de dados em painel com efeitos fixos. Por fim, apresentamos as considerações finais.

CAPÍTULO 1. A TECNOBUROCRACIA PÚBLICA.

Esse trabalho se interessa por aquilo que se apresenta em variada literatura como a *tecnoburocracia*⁷. No sentido das teorias marxistas, essa categoria deve ser entendida como uma classe social assim como a classe proletária, operária ou trabalhadora, bem como a chamada burguesia ou classe capitalista. A *tecnoburocracia* surge, definitivamente, no contexto e em consequência da revolução tecnológica provocada pelo capitalismo. Pequenas e médias empresas do mundo concorrencial dos primórdios do modo de produção capitalista foram, aos poucos, se tornando grandes conglomerados empresariais, exigindo assim maior capacidade técnica e gerencial de quem estava em seu comando. O trabalho científico, então, passa a ser recorrentemente aplicado em situações práticas, nos diversos processos produtivos e de comercialização, o que exige maior capacidade intelectual dos participantes do jogo das trocas do mercado.

De acordo com Carlos Estevam Martins (1977) e Bresser Pereira (1972), o avanço tecnológico e a modernização da sociedade capitalista no que se refere ao desenvolvimento, difusão e absorção da tecnologia, apoiadas no aumento do conhecimento científico é um dos elementos que dão base para o processo de ascensão dessa classe social, a *tecnoburocracia*. A burocratização do modo de produção capitalista parece ser um processo natural intrínseco à própria dinâmica contraditória do sistema, ou seja, à dinâmica de expansão e acumulação do capital, exteriorizada através dos processos de oligopolização e monopolização nas economias. É esse tema da burocratização das atividades capitalistas e de inovação que levou Joseph Schumpeter (1984) a vaticinar o fim do capitalismo em seu clássico “Capitalismo, Socialismo e Democracia”. O processo de burocratização, então, envolve uma metamorfose da própria estrutura da sociedade, na medida em que nesse processo emerge uma nova forma de organização social, e novas classes sociais, assim como, por consequência, novos atores sociais.

Na visão de Bresser Pereira (1972), o grande “fator estratégico” para a evolução do capitalismo que experimentou uma revolução técnica e concorrencial é o conhecimento técnico e organizacional. Contudo, esse conhecimento não fica restrito às organizações produtivas privadas, mas expande-se para o Estado. Em suas palavras, a tecnologia gerencial e burocrática pertence tanto ao “plano microsocial das empresas”,

⁷ Procurou-se a primeira vez que o termo *tecnoburocracia* foi usado, no entanto não foi encontrado. A idéia do conceito de tal classe vem de Engels e Marx, mas nessas leituras não é encontrado o termo. No Brasil o termo *tecnoburocracia* foi difundido por Bresser-Pereira (1972).

quanto ao “plano macrossocial da administração do Estado” (BRESSER-PEREIRA, 1972,p.34).Dessa forma,podemos refletir que o Estado se tornou *burocrático* em função de seu crescimento, tanto no que se refere à sua importância, no que diz respeito à intervenção na economia, quanto na variedade de funções que ele passa a desempenhar e que, mais e mais, se tornam funções necessárias à vida moderna.Praticamente não há atividade econômica e social que não seja ao menos tangenciada pela atividade estatal – reguladora, legislativa, executiva, jurisdicional, prestadora de serviços, mediadora, dentre outras funções.

Sendo assim, a classe tecnoburocrata ganha grande destaque no setor público. Um exemplo histórico dessa ascensão é o surgimento das profissões formais das ciências sociais como a economia e a sociologia no final do século XIX, nos Estados Unidos. Àquele tempo, sociólogos, cientistas políticos, assistentes sociais, pedagogos e economistas, bem como outros cientistas sociais advogavam que seu conhecimento técnico seria imprescindível (RUTHEFORD,2011;LEONARD,2016;CAVALIERI,2016) para que o Estado administrasse a vida social do país. O surgimento dessa nova classe envolve, previamente, a constituição de um corpo técnico científico bem definido, que atua fundamentalmente na coordenação, seja de uma grande empresa ou de um órgão público. O movimento da administração científica taylorista expande-se para a administração científica do Estado.

Martins (1977) chama de “gestão tecnocratizada” o tipo de controle gerencial em que o próprio corpo técnico e científico adquire o controle dos principais aspectos do processo de decisão. A estrutura de produção, então, passa a ser baseada no planejamento e na administração racional. De acordo com o autor, ocorre, desse modo, a “transformação dos tecnólogos em instrumentos universais” dos processos de tomadas de decisões. Por conseguinte, parcela significativa do poder de decisão das sociedades modernas passa para a posse dessa nova classe social, *tecnoburocracia*.

A principal distinção entre tecnoburocratas e a classe trabalhadora do marxismo clássico, de acordo com Bresser Pereira (1981, 1980) é que, enquanto esses desempenham o trabalho chamado de operacional,as atividades manuais e mecânicas, aqueles atuam nas atividades de coordenação, as quais são capazes de criar, administrar, organizar e tomar decisões sobre alocação de recursos e o processo produtivo.

Sendo assim, a *tecnoburocracia* aparece no papel de uma classe intermediária entre a burguesia - ou proprietários dos meios de produção - e os trabalhadores

assalariados. Na visão de Bresser-Pereira (1981), ocupando essa posição, os tecnoburocratas possuem uma “vocação para o poder”, a qual é refletida no controle e administração da produção como um todo. A formação da classe tecnoburocrata   derivada do poder - ao contrário do que acontece com a burguesia, a qual é detentora de poder através da propriedade dos meios de produção, esse poder é reflexo das capacidades intelectuais. Contrariamente aos salários dos trabalhadores, dados pelo custo de sua reprodução e manutenção – da  serem proletários -, os chamados ordenados dos tecnoburocratas são determinados em função da hierarquia dos cargos que ocupam dentro do ordenamento produtivo, burocrático, de status ou, enfim, social.

A emergência de uma nova classe social implica mudanç as nas relações produtivas. Nesse sentido, a *tecnoburocracia* aparece e se sustenta como classe na medida em que associado a ela surge um novo modelo de organização das relações de produção, o qual requer sistemas de controle, de tomada de decisão e de planejamento, tais funções gradualmente se tornam típicas da *tecnoburocracia*. De acordo com Bresser-Pereira (1981) para que uma classe possa se estabelecer é fundamental que ela esteja inserida nas novas relações de produção – talvez transformadas por ela mesma - e que tenha tamanho suficiente que a capacite a formular um projeto que no futuro irá torná-la uma classe dominante. A classe tecnoburocrata que surge no século XX possui tais condições necessárias à sua consolidação enquanto classe (BRESSER-PERREIRA, 1981).

A estrutura de classe é baseada numa variável política, o poder (BRESSER-PEREIRA, 1981). Quanto maior a organização e quanto mais poder um funcionário burocrata possui, mais elevada será sua posição dentro da hierarquia de tal organização. Ao contrário da classe burguesa, a qual possui mais poder quanto mais elevada   sua riqueza e, assim, o poder de controle dos meios de produção, para a tecnoburocracia o essencial   a posição na hierarquia de tomada de decisão. Talvez a principal mudanç a nas relações de produção advinda das mudanç as tecnológicas e concorrenciais, em conjunto com a ascensão da tecnoburocracia seja o aparecimento da importância da posição hierárquica no processo técnico de tomada de decisão como fator influente na distribuição do excedente social.

Com implicação sobre a distribuição do excedente, há reflexo sobre a luta de classes. O conflito que anteriormente se resumia àquele entre trabalhador e burguesia estende-se, na modernidade,   *tecnoburocracia*. Os trabalhadores dividem com os capitalistas e com a tecnoburocracia os ganhos de produtividade. Bresser-Pereira

(1980,1981) destaca que, no capitalismo contemporâneo, a definição de classes dominantes e dominadas passa a ser associada a uma nova dinâmica de apropriação do excedente, em que conta também a posição dentro da hierarquia social.

Nossa pesquisa concentra-se na *tecnoburocracia* pública, uma classe para a qual a disputa pelo excedente se dá pela luta em duas frentes. A primeira, e o que é a condição primordial para a apropriação de excedente pela *tecnoburocracia* pública, constitui-se na luta pelo aumento da tributação. Não necessariamente a *tecnoburocracia* pública luta explicitamente pelo aumento da tributação, mas devemos levar em conta que o aumento da apropriação do excedente por essa classe ao menos pressupõe o aumento histórico da participação do Estado na distribuição do produto. Em segundo lugar, e esse é o foco central do trabalho, a *tecnoburocracia* pública empreende uma luta intraclasses para apropriação dos recursos do Estado. Por um lado, os tecnoburocratas públicos entram em conflito com o Estado por maiores parcelas da arrecadação, distribuída via ordenados. Por outro, é inegável que existe um conflito entre as diversas categorias de servidores públicos, mesmo que em algumas lutas os sindicatos de tais categorias empreendam demandas conjuntas. Considerado esse último ponto, essencial aqui é que sendo a apropriação do excedente relacionada à posição social dentro da hierarquia estatal, quanto mais próximos e relacionados ao poder de Estado está uma determinada categoria de tecnoburocratas (servidores), espera-se que maiores seja a remuneração (ordenado) correspondente.

Possivelmente, em termos teóricos, é preciso se debruçar mais sobre as mediações entre a detenção de conhecimento e o posicionamento da categoria de tecnoburocrata na hierarquia estatal. Pensamos que essa relação não é direta no sentido de que aqueles que detêm maior conhecimento sejam os mais favorecidos na luta por ordenados maiores. São outros os determinantes da hierarquia estatal, embora a detenção de certo conhecimento possa ser elemento da construção política e social da hierarquia estatal. Nesse trabalho, a hierarquia estatal é traduzida principalmente pelo conceito, um pouco controverso, de carreira de Estado⁸.

⁸ Não existe na Constituição Federal uma disposição que diz que forma clara quais são as carreiras típicas ou exclusivas de Estado. Apenas no artigo 247, incluído pela Emenda Constitucional nº 19/1998 se refere à carreiras exclusivas de Estado: “As leis previstas no inciso III do § 1º do art. 41 e no § 7º do art. 169 estabelecerão critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado.” No Brasil existe o FONACATE, o Fórum Permanente das carreiras típicas de Estado, tal fórum possui um projeto de lei para que tais carreiras sejam definidas, no entanto, ainda não foi aprovado. No presente estudo assumimos que as carreiras típicas de Estado são as que exercem atribuições que estão relacionadas à expressão do poder estatal e não possui correspondência no setor privado. De acordo com

Para melhor contextualizar a tecnoburocracia que vamos estudar, apresentamos um histórico da tecnoburocracia pública brasileira.

1.2 Histórico da tecnoburocracia no Brasil

1.2.1 O período anterior à Constituição de 1988: da década de 1930 à Nova República.

No Brasil, o funcionalismo público começa a ganhar relevância após 1930, em decorrência, fundamentalmente da ampliação da intervenção estatal com o Estado Nacional. A queda da primeira república deu início à formação de um novo modelo de Estado, o qual iria atuar de forma mais intervencionista em prol do desenvolvimento pela via da industrialização. A transição do país de um modelo predominantemente agrário para um país com uma indústria nascente implicou na transformação das estruturas estatais. A modernização das estruturas do governo federal e a profissionalização dos cargos da administração pública tornaram-se, gradativamente, agendas importantes a partir da década de 30 (MARTINS, 1995).

Bresser-Pereira (2008) destaca que no governo de Getúlio Vargas a Reforma Administrativa de 1936, uma reforma de caráter burocrático, teve a intenção de transformar a administração pública do Brasil em uma administração profissional, fundamentada “no Estado de direito e na competência técnica”, tornando o aparelho estatal “*efetivo* capaz de garantir seu próprio sistema constitucional-legal” (BRESSERT-PEREIRA, 2008). A reforma teve como modelo as que foram realizadas em países desenvolvidos na segunda metade do século XIX, nos moldes da burocracia Weberiana e Wilsoniana⁹. Nesse período foram adotadas algumas disposições calcadas no princípio meritocrático, como o concurso público, a estabilidade no emprego e, também, a organização funcional das carreiras (CAVALCANTE & CARVALHO, 2015).

A Constituição de 1937 previa a criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), uma tentativa de direcionar a reforma administrativa do Estado. O órgão deveria fornecer mecanismos que melhorassem a prestação dos serviços públicos, além de prestar assessoria ao presidente da República. Competia ao órgão funções como

o FONACATE tais carreiras são relacionadas às atividades de arrecadação, finanças e controle, comércio exterior, defensoria pública, regulação, política monetária, diplomacia, advocacia pública, segurança pública, inteligência de Estado, fiscalização, entre outras.

⁹ De Woodrow Wilson, presidente dos Estados Unidos entre 1913 e 1921.

a contratação de funcionários, bem como a prestação de contas quanto do serviço público. Bresser-Pereira (2001) ressalta que a criação do DASP representou a consolidação no Brasil dos princípios da burocracia clássica, no que tange a administração pública.

A reforma burocrática dos anos 1930 foi a primeira tentativa de rompimento com o patrimonialismo e o coronelismo político que até então marcavam o cenário brasileiro. Com o objetivo de aumentar a eficiência da administração, essa reforma enfatizou o profissionalismo, formalismo, hierarquia e impessoalidade no serviço público. Embora o novo modelo de Estado não tenha conseguido romper totalmente com a estrutura patrimonialista anterior, enraizada na cultura do país, ela representou um ponto de partida na redução do clientelismo e nas tentativas de aumentar a eficiência.

A criação de uma série de órgãos, instituições e comissões de planejamento como mecanismos de impulsionar o processo de industrialização e melhorar a gestão pública, também aumentou a função do Estado como empregador. No entanto, Martins (1995) destaca que a elite burocrática formada nesse período iniciou um padrão com duas vertentes. Uma parte da burocracia brasileira ocupava cargos elevados de gestão e planejamento, que exigiam alto nível de qualificação dos servidores. Esses cargos eram preenchidos pelos concursos. Existiam planos de carreiras que foram elaborados baseados no critério do mérito, esse grupo de servidores percebia salários relativamente elevados. Em contrapartida, para os cargos de menor qualificação - em geral ligados ao tratamento direto com o público, na linguagem da administração pública moderna, os *street-level bureaucrats*¹⁰ - os critérios para contratação dos servidores apoiavam-se nas formas arcaicas de clientelismo. A promoção de cargos, em geral, não tinha base no mérito, mas sim pelo tempo de serviço. Dessa forma criava-se uma classe de servidores públicos pouco profissionalizados, com pouca motivação e com salários deteriorados (MARTINS, 1995).¹¹

¹⁰ Conceito definido por Michael Lipsky (1980), se trata dos atores do Estado que lidam diretamente com o público no cotidianos de suas funções. São pessoas que tratam de forma direta com os cidadãos e lidam com as diversas demandas e necessidades da sociedade. Como exemplo, podemos citar os policiais, professores e profissionais da saúde.

¹¹Um estudo feito por Ventura (2017) analisa o funcionalismo público no Brasil de 2003 a 2017 e evidencia o padrão da estrutura remuneratória dos servidores públicos. Os cargos caracterizados por ele como na área “social”, incluindo as funções na área da saúde e assistência social e os cargos de níveis médios como os técnicos administrativos possuem estrutura remuneratória mais baixa. Dessa forma, o padrão verificado ainda na década iniciais do século XX, permanecem no século XXI, apesar das reformas administrativas no setor público.

A partir de 1950, a elevação quantitativa do quadro de pessoal público ocorre de forma mais sistemática, dada a necessidade de planejamento -por parte do Estado- do processo de industrialização. A intervenção Estatal no sentido de promover o desenvolvimento econômico através de políticas públicas com a atuação direta do Estado impõe a criação de órgãos e empresas públicas voltados para a gestão, como os ministérios e organizações gestoras de serviços público, bem como criam-se universidades, escolas e hospitais.

A alta burocracia estatal desse período era constituída por servidores graduados nas diversas áreas de especialização técnica e designados para as tarefas que as elites político-econômicas tinham destinado ao Estado, nos moldes desenvolvimentistas. De acordo com Mattos (2011), o processo de ampliação do Estado brasileiro emerge em função da necessidade de atender as exigências do processo de industrialização em um país periférico, no qual a indústria foi implantada tardiamente. A criação das empresas estatais, grandes responsáveis em impulsionar o processo de industrialização, acelerou a expansão da classe tecnoburocrata no Brasil a partir dos anos 1950, assim como contribuiu para esse processo também a criação dos ministérios responsáveis pelo planejamento.

O comprometimento do governo com uma política de crescimento econômico ao instituir, por exemplo, o Plano de Metas, promovia não só o aumento do setor público na economia, mas, da mesma forma, o aumento do trabalho de gestão direcionado para o desenvolvimento econômico. Já no início o governo criou o Conselho de Desenvolvimento, em 1956 a criação da Comissão de Estudos e Projetos administrativos (CEPA), o que demonstrava a preocupação do governo em melhorar a gestão e o funcionalismo público. O órgão exercia as funções de analisar os problemas da administração pública, realizar projetos para melhorar sua eficiência, propor mecanismos de melhoria da atividade de coordenação e controle das diretrizes fixadas pelo presidente. A criação de tais instituições evidencia a incorporação dos trabalhos de diagnóstico e planejamento da economia; aumentando em mais um passo o papel da *tecnoburocracia* na gestão pública. Nesse período consolida-se a constituição da chamada burocracia do Estado (MATTOS, 2011).

No entanto, mesmo após o processo de redemocratização e criação de órgãos para tornar a administração pública mais moderna e transparente, as práticas clientelistas permaneciam e contribuíam para formar o que pode ser chamada de baixa burocracia. Segundo Martins:

Ser indicado para um cargo na administração pública (...) tornou-se a aspiração da classe média baixa e dos estratos socialmente menos privilegiados. Prover (e indicar para) esses cargos, por sua vez, era evidência de influência política e quase uma condição para o sucesso eleitoral. (MARTINS, 1995.p.17)

O crescimento do poder do Estado e, como consequência, o aumento pouco ordenado da máquina pública, em conjunto com as práticas patrimonialistas, tornaram as condições para a atuação do serviço público relativamente fracas, formando assim, segundo Martins (1995), um quadro de servidores com “excesso ou má distribuição de pessoal, absenteísmo, ocupação simultânea de dois ou mais cargos públicos pela mesma pessoa, atividades paralelas e baixa produtividade” (MARTINS, 1995,p.17)

O período do regime militar assistiu à criação do Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, em 1964, e a instituição do PAEG (Plano de Ação Econômica do Governo), por esse ministério. O PAEG previa uma série de ações e reformas no sentido de melhorar a infra-estrutura do país e realizar ajustes para acelerar o processo de desenvolvimento econômico. Seria mais uma fase do movimento de superação do subdesenvolvimento iniciado nos anos 1930. Novamente, a agenda de desenvolvimento do Estado implicou a criação de uma série de órgãos públicos, contribuindo para elevar o quadro de pessoal da administração pública. Já em 1964, foi criado o Banco Central do Brasil, o IPEA (Instituto de Planejamento e Pesquisa Econômica) - que na época recebeu o nome de EPEA (Escritório de planejamento e pesquisa econômica) -, o Banco Nacional de Habitação (BNH) e, em 1976, foi criada a Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

Além do PAEG, durante o governo militar, houve a Reforma Administrativa, em 1967. Essa reforma reconhecia que o governo brasileiro ainda não havia sido capaz de instaurar um modelo de administração pública eficiente, em especial que fosse suficiente para romper completamente com o modelo patrimonialista. O modelo burocrático era ainda ineficiente, e o formalismo burocrático acabou superando o ideal weberiano da formação de uma burocracia moderna.

Nessa reforma, empreenderam esforços para a construção de uma administração pública mais estruturada, capaz de prover as condições para o Estado desenvolvimentista, no sentido de promoção de uma reforma gerencial, objetivando a descentralização do Estado, delegando funções aos ministérios e às secretarias,

concedendo mais poder às autarquias e fundações (BRESSER-PEREIRA,1998). No entanto, é necessário destacar que apesar dos estímulos ao progresso da administração pública, a contratação dos funcionários sem a realização de concursos públicos impedia que o país avançasse em termos de abandonar o clientelismo, afastando o quadro de servidores do chamado *ethos* burocrático, que prevê a prática da administração pública sem contrapartida com interesses pessoais ou políticos, separando os interesses públicos e privados.

Bresser-Pereira (2001) ressalta que, apesar da reforma não ter sido capaz de extinguir o clientelismo, ela foi bem sucedida no que se refere à consolidação de um funcionalismo público bem preparado e qualificado, atuando em sintonia com as propostas de crescimento do Estado. Os servidores públicos atuando no setor de gestão eram, em grande medida, economistas e engenheiros que lograram excelentes resultados nas autarquias, fundações e empresas públicas. Contudo, novamente nesse período destacam-se os altos cargos de planejamento e gestão, enquanto o trabalho de setores inferiores permanecia desqualificado e com perda de salários. Era outra reforma que mantinha a mesma estrutura desigual entre alta e baixa burocracia pública.

Cavalcante & Carvalho (2015) ressaltam que apesar de alguns avanços, como contrapartida “reforçou-se o fosso entre o Estado tecnocrático e moderno na administração indireta e o Estado burocrático, formal e defasado da administração direta”. Ainda nesse período ocorre a formação do que Cardoso (1973) caracteriza por *anéis burocráticos*, em que o Estado atua de forma a atender interesses de alguns grupos específicos. No entanto, esses não são grupos de pressão propriamente ditos, apenas fazem parte da administração pública e são liderados por algum funcionário público (Cavalcante & Carvalho, 2015). Essa novidade da liderança de um funcionário público demonstra reforço da classe tecnoburocrática dentro do Estado brasileiro.

Bresser-Pereira (1980) assinala que o crescimento durante o período do chamado “milagre econômico” (1967-1974) teve, em grande medida, como os principais responsáveis os tecnoburocratas. Da mesma forma em que eles foram os protagonistas da expansão econômica, também perceberam aumentos nos ordenados em função do aumento da produtividade. Além disso, nesse período houve aumento das instituições públicas e privadas, e com o aumento da demanda no mercado de trabalho qualificado, a remuneração do setor público foi pressionada para cima (BRESSER,1980).

A partir de 1975, esse ciclo de expansão de postos e de salários para a *tecnoburocracia* começa a desacelerar em conjunto com a retração da economia, com o

fim do “milagre brasileiro”. Com a proximidade da década de 1980, o crescimento da administração pública foi desacelerado, pois o Estado começava a experimentar uma crise fiscal.

Em síntese durante o período da década de 30 até a de 80, antes da promulgação da Constituição de 1988, podemos identificar algumas tendências. Enquanto a *tecnoburocracia* brasileira se afirmava, em alguns setores verificava-se a deterioração de salários e a desqualificação dos profissionais. O setor público era dividido, enquanto era formada uma classe bem preparada, o que Martins (1995) caracteriza como “ilhas de excelência”, com altos salários e cargos, a baixa burocracia, por sua vez, caracterizava-se por baixa produtividade e prestação de serviços de pouca qualidade. A composição dessa baixa burocracia sofreu muito com as práticas clientelistas do modelo patrimonialista. Portanto, é possível perceber uma história de heterogeneidade no quadro de funcionários do setor público.

1.2.2 Constituição de 1988 aos dias atuais.

A Constituição de 1988 trouxe um capítulo sobre a Administração Pública e, dentro dele, uma seção especial sobre os servidores públicos. Algumas inovações foram introduzidas. Uma das mudanças mais significativas quanto aos servidores públicos foi a exigência estrita de concurso público para investidura em qualquer tipo de cargo público, com exceção das nomeações para os cargos em comissão e funções de confiança. Mas, mesmo para esses cargos a Constituição fez a ressalva de que os mesmos precisariam ser preenchidos preferencialmente por servidores. Esse requisito finalmente representou um grande salto na direção da ruptura com as práticas clientelistas. Adicionalmente, foi estabelecido o chamado “regime jurídico único” para os servidores públicos com uma tabela de salários comum e custos de vida equilibrados entre os servidores públicos civis e militares.

De acordo com Bresser-Pereira (1996), além de contraditórias, as disposições da Constituição de 1988 representaram um retrocesso burocrático, distanciando o serviço público do mercado de trabalho privado, no que tange as cobranças e retornos em termos produtivos. Ao mesmo tempo em que coloca o critério do mérito para o ingresso, concedeu estabilidade para todos os servidores ativos há mais de cinco anos

no cargo, estendendo para as autarquias e fundações públicas. A disposição que estabelecia o regime jurídico único na União e nos entes federativos, abandonando o regime celetista em prol do estatutário em conjunto com a garantia de estabilidade aos servidores, dificultou as exigências quanto ao desempenho dos mesmos, limitando também a punição e a demissão daqueles que não cumpriam com suas atividades. Nesse sentido, a estabilidade incorre na desobrigação dos servidores, estes não possuíam motivação para a realização de seus trabalhos, já que a estabilidade é garantida independentemente do desempenho de suas funções.

As disposições sobre o sistema de aposentadorias também concederam privilégios, como a aposentadoria com salário integral sem contrapartida com o tempo de serviço ativo. A complementação salarial através das gratificações foi estabelecida, no entanto Martins (1992) considera que as complementações foram concedidas sem contrapartida com deveres trabalhistas ou produtividade, impedindo assim o aumento da eficiência.

Algumas mudanças realizadas eram relevantes para a modernização da administração, como o estabelecimento de limites para ocupação de dois cargos, que até então era prática comum e também as limitações quanto à remuneração. No entanto, apesar das modificações importantes, aquelas que beneficiavam a burocracia pública foram dominantes. De acordo com Bresser-Pereira:

Os dispositivos sobre a administração pública na Constituição de 1988 foram o resultado (...) de deliberado esforço dos grupos burocráticos que, como constituintes eles próprios ou sob a forma de grupos de pressão, entenderam que deviam completar a reforma de 1936. (...) A administração pública voltava a ser hierárquica e rígida. (...) (BRESSER-PEREIRA, 2001.p.19)

A Constituição previa a centralização da administração pública colocando limites à autonomia das agências estatais. Dessa forma, os esforços de uma reforma gerencial em 1967 foram abandonados, retrocedendo para a burocracia clássica, nos moldes da reforma de 1936. Certamente algumas das mudanças previstas na Constituição representaram a quebra do modelo de Estado que tinha suas bases no clientelismo. Porém, ao mesmo tempo, a Constituição de 1988 foi, nas palavras de Bresser-Pereira (2008, 1996), a consolidação de certos privilégios para os servidores que chegam a ser mesmo patrimonialistas. Com as inúmeras garantias, o serviço público não demorou

muito a ficar sob pressão de práticas corporativistas, e as gratificações com base em relações mais políticas do que em relações organizacionais/funcionais aumentaram.

Em seu texto original, no que se refere à remuneração a Constituição garantia através do artigo 37, X “a revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares, sempre na mesma data”. No entanto, a formulação de tal disposição não colocou de forma específica como deveria ser realizada e nem a disposição de lei específica. O que permitiu dessa forma, de acordo com um estudo da Organização para Cooperação e Desenvolvimento econômico OCDE (2010), que os salários reais foram deteriorados (OCDE, 2010).

Agora, inegavelmente, no que se refere à profissionalização dos servidores, há avanço nesse período. Por exemplo, a criação de algumas das chamadas escolas de governo demonstram esforços para melhorias na gestão pública. Foram criadas a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), e o Centro de Desenvolvimento da Administração Pública (CEDAM), ambos em 1986. O objetivo dessas escolas é o de capacitar os funcionários públicos para a prestação dos serviços, em especial reforçando o treinamento de servidores da alta burocracia.

Talvez o esforço mais famoso nos tempos recentes de mudanças no serviço público tenha sido a chamada “reforma gerencial” dos anos 1990. O governo de Fernando Henrique Cardoso, através do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), tentou empreender essa reforma capitaneada pelo então ministro Bresser-Pereira.

A necessidade da reforma decorria, de certo modo, novamente do aumento das obrigações e da atuação do Estado determinadas pela Constituição de 1988. Com o crescimento da participação do Estado na oferta de serviços dos mais variados, dadas as garantias dos direitos sociais – e a consequente obrigação do Estado de garanti-las -, a construção de uma administração mais focada no planejamento em detrimento de uma organização centrada nos processos burocráticos forçava o executivo da União a proceder a ajustes no serviço público. Cabe ressaltar que alguns dos pressupostos da reforma que seria levada a cabo colocavam ênfase na descentralização, estabelecendo, ao mesmo tempo, maior autonomia e responsabilização das atividades dos gestores. Tal pressuposto, de acordo com Bresser-Pereira (2008), implicaria em maior motivação do funcionalismo e, como consequência, maior eficiência.

A partir de 1995, quando o plano da reforma foi apresentado, é possível verificar uma tendência de maior profissionalização do serviço público (COELHO,2007). Nessa

esfera, o foco da reforma foi o de valorização do “núcleo estratégico”, fortalecendo as carreiras de Estado no que se refere à capacitação e remuneração (CAVALCANTE & CARVALHO, 2015).

O Plano de 1995 tinha como objetivo, no curto prazo, o ajuste fiscal e, no longo prazo, tornar mais eficiente a administração pública (BRESSER-PEREIRA, 1996). O relatório não coloca o problema da administração pública como consequência de excesso de servidores, mas sim uma má distribuição desses¹². O plano identificou uma série de pontos de deficiência, como o alto custo da burocracia pública e dos controles burocráticos e legais sobre a administração pública, e também a baixa capacidade dos ministérios em estabelecer políticas e controlar as unidades da administração. Dessa forma, a reforma priorizou os servidores e carreiras que faziam parte do núcleo estratégico da administração.

A Reforma Gerencial foi consolidada através da Emenda Constitucional nº 19 de 04 de Junho de 1998. A reforma foi defendida como uma ampla estratégia de reforço da constituição dos corpos burocráticos permanentes do Estado (Bresser-Pereira-1996). As principais propostas foram a modificação do regime jurídico, colocando fim ao regime jurídico único¹³ e o fim da estabilidade total dos servidores públicos, a qual foi flexibilizada, sendo garantida após três anos (anteriormente era garantida com 2 anos) de serviço público e fundamentada por avaliação de desempenho (Emenda Constitucional nº19/1998 Artigo 6º §4º). A perda do cargo público também foi tratada pela Emenda que coloca duas situações em que é legal a perda de cargo público: (1) a avaliação por desempenho quando negativa, sentença judicial transitada em julgado, mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa (Emenda Constitucional nº19/1998, artigo 6º, § 1º, I,II,III) . Ainda é prevista a extinção de alguns cargos, haja vista sua desnecessidade (Emenda Constitucional nº 19/1998, Artigo 6º § 3º).

A emenda 19/1998, ainda, modificou outras disposições importantes sobre as normas que regem os servidores públicos. O princípio da eficiência foi acrescentado aos princípios da administração pública, pelo artigo 3º, reforçando o cuidado com a modernização da administração e melhoria na qualidade dos serviços. A inserção do

¹² O problema de excesso de quadros existia fundamentalmente nos estados e municípios. A nível federal a problemática encontrava-se na distribuição de servidores e, não menos importante, na falta de servidores para atividades ligadas à gestão.

¹³ O fim do regime jurídico único permitiu que os entes federativos pudessem contratar servidores sobre a forma de mais de um regime de contratação. Assim, que a União, por exemplo, pudesse contratar alguns servidores sob o regime estatutário e outros sob o regime trabalhista.

princípio da eficiência foi fundamental, uma vez que ele não somente seria então tratado como um norte para o legislador infraconstitucional, bem como serviria para o poder judiciário atuar na interpretação das mesmas normas que estão abaixo da Carta Magna de 1988. Outra mudança importante, a instituição da necessidade de lei (Artigo 37, X) para mudanças na remuneração tornava mais rígido o processo de elevação dos salários no serviço público, talvez reforçando o teto remuneratório – o “furo” do teto ainda persiste como grande problema advindo da nebulosidade das disposições constitucionais. Em vista da necessidade de profissionalização, essa emenda reforça o treinamento contínuo dispondo sobre como o governo deveria manter as escolas de governo.

O artigo 39 dado pela Emenda Constitucional em seu parágrafo 1º traz que a fixação dos padrões de remuneração deve observar alguns critérios: I. a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; II requisitos para a investidura e III as peculiaridades dos cargos. A especificação para critérios de fixação dos salários, a fixação de uma data base e a necessidade de reajustes anuais, foi uma tentativa de tornar o sistema de remuneração mais claro e também uma tentativa de incentivo ao bom desempenho por parte dos servidores. Em termos dos privilégios das aposentadorias, não houve mudança significativa, a mais importante foi a disposição que coloca como critério de cálculo para a aposentadoria o tempo de contribuição, revogando a contrapartida de apenas o tempo de serviço e a fixação de idade mínima¹⁴. No que se refere à remuneração dos servidores públicos, os reajustes feitos deram preferência para as parcelas remuneratórias e não para o vencimento básico (Gomes et. al, 2012). Estratégia usada durante muito tempo para conceder reajustes aos salários.

Outra mudança importante trazida pela Emenda Constitucional nº19/1998 foi o inciso X que prevê a revisão anual dos salários. Anteriormente essa disposição colocava apenas que a revisão sempre seria feita na mesma data, assim como coloca o referido inciso:

A remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39¹⁵ somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual,

¹⁴Tais mudanças foram colocadas através da Emenda Constitucional nº 20/ 1998, artigo 1º §1º, III.

sempre na mesma data e sem distinção de índices (CONSTITUIÇÃO FEDERAL,1988, texto dado pela Emenda Constitucional n°19/1998).

Cabe salientar aqui que a doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro diz que a revisão anual dos salários é um direito do servidor público de forma a garantir o poder aquisitivo em face à inflação. Nas palavras de Di Pietro

A revisão anual presume-se que tenha por objetivo atualizar as remunerações de modo a acompanhar a evolução do poder aquisitivo da moeda; se assim não fosse, não haveria razão para tornar obrigatória a sua concessão anual, no mesmo índice e na mesma data para todos. Essa revisão anual constitui **direito**¹⁶ dos servidores, o que não impede revisões outras, feitas com o objetivo de reestruturar ou conceder melhorias a carreiras determinadas, por outras razões que não a de atualização do poder aquisitivo dos vencimentos e subsídios (DI PIETRO,2017, p.764)

Nesse sentido, sem dúvida, a Constituição garante a manutenção do poder de compra dos servidores. No entanto, cabe uma observação aqui, não é sempre que este direito é garantido, como mostraremos mais adiante em capítulo posterior, ou é garantido apenas para alguma parcela de servidores.

Passado o período da Reforma, ocorre a mudança de governo. A eleição do Presidente Luiz Inácio Lula Da Silva gerou expectativas quanto a melhorias do e para o funcionalismo público, em especial em função da história do Partido dos Trabalhadores ligada não só às lutas da classe trabalhadora como um todo, mas em favor do funcionalismo público (GOMES. et. al. 2012).

No início do primeiro governo Lula, foi divulgado um plano de gestão com o documento “Gestão Pública de um Brasil para todos” editado em 2003. As questões enfatizadas passavam pela necessidade de mudanças na gestão pública que fossem capazes de reduzir o déficit institucional¹⁷, mas ao mesmo tempo ampliar a governabilidade do então novo governo, em prol das necessidades de desenvolvimento econômico com inclusão social. O governo do Partido dos Trabalhadores (PT) assume o comando do executivo federal com forte expectativa da população na direção do aprofundamento das garantias dos direitos sociais postos na Constituição de 1988 (BRASIL, 2003).

O déficit institucional foi colocado como a maior causa do atendimento precário ao público e também do baixo alcance da prestação dos serviços. Em função disso no

¹⁶ Grifo da autora

¹⁷ O déficit institucional colocado pelo documento se refere à ausência do Estado, onde ele deveria estar atuando (BRASIL,2003)

documento são colocadas as mudanças necessárias para alcançar esse novo modelo de governo que almeja a equidade social, sendo capaz de garantir os direitos sociais básicos. Assim, reza o documento: “significativas transformações na gestão pública serão necessárias para que se reduza o déficit institucional e seja ampliada a governança, alcançando-se mais eficiência, transparência, participação e um alto nível ético” (BRASIL,2003.p.9).

Para que os objetivos fossem alcançados o documento apresenta as mudanças na estrutura do funcionalismo público que eram necessárias. Transformações na estrutura das carreiras e cargos, reorganização da força de trabalho do setor público, concessão de benefícios aos servidores e salários, capacitação contínua dos servidores assim como sua responsabilização e reestruturação do processo de trabalho no setor público.

Já no ano de 2004, um segundo documento intitulado “Breve Diagnóstico da Administração Pública Federal” pela Casa Civil Da República, sinaliza o déficit de servidores públicos em áreas estratégicas como Receita federal, CVM e outras áreas de fiscalização. A desigualdade social brasileira novamente foi tratada como decorrência da insuficiência estatal de prover os direitos sociais básicos (BRASIL, 2004).

É necessário anotar que, durante a gestão Lula, houve a recomposição do funcionalismo público através da maior abertura de concursos públicos, assim como a criação de novas carreiras e postos de trabalho¹⁸. O gráfico 1 abaixo traz o quantitativo de servidores públicos no poder executivo da União desde o começo da década de 1990 até 2015.¹⁹ De acordo com dados do Ministério do Planejamento (2017) o total de servidores do executivo da União aumentou aproximadamente 11% de 2004 até 2015.

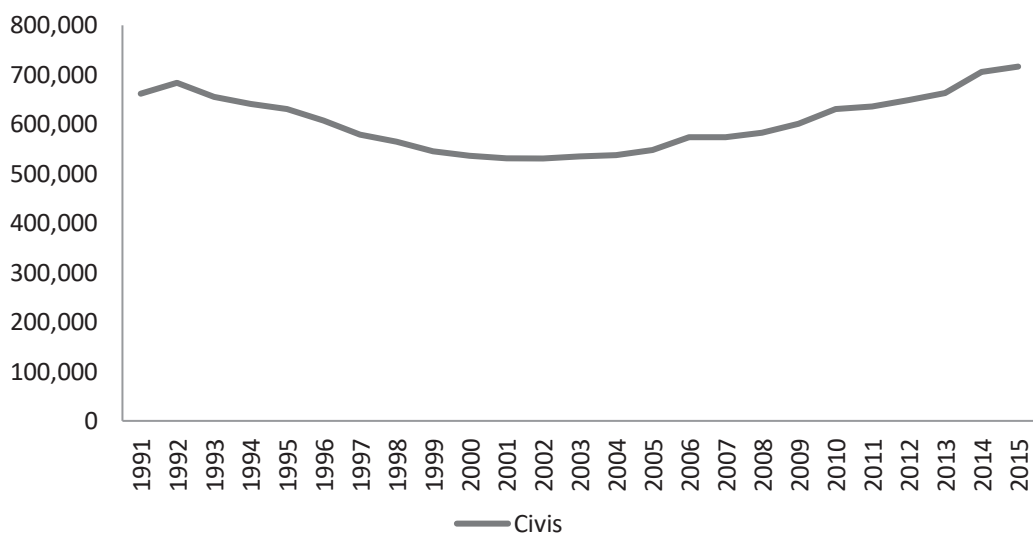
A partir do gráfico 1 é possível observar a queda dos servidores federais na década de 90, processo que se estende até os primeiros anos de 2000. A partir de 1995 até 2003 a redução no quadro de servidores ocorre de forma sistemática. A partir de 2005 o quadro de servidores começa a aumentar de forma gradativa permanecendo até 2015. Esse movimento de ascendência no quantitativo de servidores é explicado pelo aumento dos concursos públicos em diversas áreas como nas universidades federais

¹⁸ A fim de aumentar os esforços para melhorias na educação a partir do Plano de Desenvolvimento da Educação, mais de 28000 servidores públicos foram contratados, dos quais aproximadamente 18000 são professores. Novas carreiras principalmente nas áreas de transporte, energia e produção mineral foram criadas, aumentando em cerca de 60% o quadro de pessoal nessa área (7862 funcionários públicos em 2009) (OCDE,2010).

¹⁹O gráfico foi construído com o quadro de pessoal do Executivo considerando apenas os servidores civis, excluindo os servidores militares, uma vez que estes não fazem parte do escopo do trabalho e representam uma parcela significativa dos servidores executivos.

para os cargos de docência, carreiras voltadas para gestão e planejamento de políticas públicas²⁰.

Gráfico 1: Evolução do quantitativo de servidores ativos do Poder Executivo(1991-2015)



Fonte: Ministério do Planejamento 2017. Elaboração própria.

No que diz respeito ao objeto do nosso trabalho, é importante notar que em 2004 foi constituída a chamada Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP), com o objetivo de discutir a questão salarial entre servidores públicos e governo. Essa era uma iniciativa bastante inovadora, pois reconhecia, através de uma instituição permanente que a questão salarial no serviço público era fundamental e deveria ser objeto de conversas contínuas entre as representações sindicais e o governo federal. Segundo Gomes et. al. (2012), portanto, o governo demonstrava que desejava resolver as questões salariais através de negociações. No ver do próprio governo, o objetivo da mesa de negociação foi o de democratizar as negociações salariais e criar um mecanismo de contínuo debate e explicitação dos conflitos e demandas dos servidores públicos brasileiros (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2017). Essa nova unidade na administração permitiu que as relações de trabalho no setor público fossem tratadas de forma a englobar todas as questões referentes a política salarial, direitos sindicais, seguridade social, papel do Estado, reestruturação do serviço público e diretrizes gerais

²⁰ Para a carreira de gestão de 2005 até 2015 houve aumento de aproximadamente 88% do quadro de servidores. Para a carreira de docentes de magistério superior o aumento chega a 83% aproximadamente. Dados do Ministério do Planejamento elaborados pela autora.

de planos de carreiras. Para tanto, cada categoria teria um representante na mesa, função indicada pelas entidades sindicais. As negociações possuiriam caráter centralizado e as decisões deveriam ser preliminarmente votadas em lei para serem implementadas de forma efetiva.

Com a instituição na MNNP, reforça-se, sem dúvida, a participação da classe tecnocrata pública na determinação da remuneração dos servidores. As discussões na MNNP são realizadas principalmente enfatizando o salário base e os benefícios sociais, no entanto, perpassa aos diversos debates referentes a melhores condições de trabalho, reajustes salariais, de forma a evitar a perda do poder de compra dos servidores, políticas salariais permanentes, reposição de salários para categorias que apresentavam defasagem, valorização dos servidores públicos e qualificação dos mesmos (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2017). Portanto, na gestão Lula com o intuito de melhorar a prestação dos serviços públicos e atender às demandas da sociedade, o funcionalismo público foi colocado como um dos pontos principais da agenda de governo.

No que se refere ao grau de escolarização, os estudos apontam o alto nível de escolaridade dos servidores públicos²¹, o que ao longo dos anos foi, inclusive, elevando-se, de forma gradativa. Houve uma inversão na composição do serviço público em termos educacionais. Antes, o conjunto de servidores era majoritariamente formado por pessoas com nível médio completo, mas, hoje, servidores com nível superior compõem a maior parte do corpo de pessoas da administração pública (CAVALCANTE & CARVALHO, 2015).²² Foi realizado um redesenho do quadro dos servidores, priorizando servidores com maior nível de escolarização, em detrimento daqueles com baixa escolaridade. Os trabalhadores do setor público, como é de esperar, têm qualificação superior a do restante da força de trabalho (SOUZA & MEDEIROS, 2013).

Carvalho e Cavalcante (2015) destacam, no entanto, que apesar da implementação de medidas relacionadas à gestão do funcionalismo público para a melhoria dos serviços estatais, o discurso do Partido dos Trabalhadores não apresentava suas propostas para o serviço público dentro de um discurso reformista, como fora no período de Fernando Henrique.

²¹ Marconi (2003), Fogel et al (2000).

²² Os autores destacam que essa mudança na qualificação dos servidores públicos brasileiros, projeta no médio prazo uma expectativa positiva em termos de produtividade.

Cabe ressaltar que os privilégios concedidos aos funcionários públicos, como a estabilidade, aposentadoria com valores médios por carreira e grau de especialização acima do teto do Regime Geral de Previdência, altos salários para algumas categorias— em especial, salários iniciais -, aumento salarial de acordo com o tempo de serviço, entre outros benefícios, tornaram o serviço público muito atrativo. Isso tornou a entrada no serviço público mais competitiva, gerando maior concorrência nos concursos públicos. Esse aumento de competição certamente se refletiu em maior qualidade da contratação de servidores nas várias esferas de governo.

No entanto, apesar da necessidade de maior preparo para conseguir um cargo público, o desejo pelo ingresso em carreira pública se dá muitas das vezes pelos benefícios que este pode proporcionar. Assim, os servidores interessados em tais benefícios podem não estar comprometidos com a execução do serviço público em prol de servir a sociedade da melhor maneira possível, almejando apenas um bom salário, sem envolvimento com seu trabalho. Marconi (2003) salienta que o Poder Executivo Federal possui uma política remuneratória eficiente para atrair novos servidores, em função do pagamento de bons salários. No entanto, a política não se mostra eficiente quando se trata da “motivação para que as pessoas se desenvolvam profissionalmente e adquiram as competências necessárias” (MARCONI 2003, p. 35). Isso ocorre em função de a política de progressão das carreiras não estar associada ao desempenho dos servidores, mas sim, ao tempo de serviço e muitas das vezes atinge-se o patamar máximo muito tempo antes de aposentar-se. Nesse sentido, o autor destaca que o histórico no funcionalismo público brasileiro tornou o atual cenário com um quadro de funcionários acomodados, sem motivação para melhorar o desempenho de suas funções e, como contrapartida, em algumas carreiras os salários são elevados e, dessa forma, não são condizentes com as funções desempenhadas.

CAPÍTULO 2. A REMUNERAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Nesse capítulo trataremos inicialmente sobre as formas de remuneração do funcionalismo público no Brasil, fazendo uma análise de acordo com a Constituição Federal. Num segundo momento, falaremos dos fatores que influenciam na determinação dos salários no setor público, como a arrecadação, a negociação salarial, dentre outros. Assim, é feita uma revisão da literatura sobre o tema e colocamos como funciona o sistema no Brasil de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

2.1 Remuneração dos servidores públicos no Brasil.

Carvalho Filho (2015), ao analisar o sistema remuneratório público no Brasil, conclui que esse elemento é uma das partes mais confusas do regime estatutário dos servidores. Em decorrência do conflito de interesses posto entre Estado e servidores, entre categorias de servidores e entre a opinião pública e servidores, incluindo membros de poder. Carvalho Filho (2015, p.769) nota que no sistema remuneratório da burocracia brasileira é comum: “o escamoteamento de vencimentos, a simulação da natureza das parcelas estipendiais”, além de diversas formas de imoralidade administrativa relacionadas a pagamentos diretos a servidores. Dessa forma, e em conjunto com a desigualdade interna do sistema remuneratório há crônica desorganização, “gerando uma infinidade de soluções diversas para casos iguais e uma só solução para hipóteses diferentes” (CARVALHO FILHO, 2015, p.769). Sendo assim, como nosso foco recai exatamente sobre esse sistema remuneratório, cabe uma contextualização normativa da remuneração – na linguagem da literatura da *tecnoburocracia*, dos ordenados – do serviço público brasileiro.

A remuneração do servidor público é o montante recebido pelo mesmo a título de vencimento e de vantagens pecuniárias (Lei nº 8.112/1990, Artigo 41). A remuneração representa, dessa forma, a soma de todas as parcelas pecuniárias por direito devido à investidura em cargo público. De acordo com o direito administrativo, a remuneração básica é o centro da estrutura de remuneração, a ela podem ser acrescidas outras parcelas remuneratórias (CARVALHO FILHO, 2015)

O **vencimento** é a parcela da remuneração motivada pelo exercício das funções efetivas do cargo, e está diretamente relacionada ao cargo em que o servidor está ocupando. Nesse sentido, todo cargo tem seu vencimento estipulado previamente, de

acordo com as disposições do Artigo 39 § 1º da Emenda Constitucional nº 19 de 04 de Junho de 1998.

Como dito em seção anterior, a fixação ou alteração dos salários dos servidores necessita de edição de lei previamente, nas formas do Artigo 37, X (Lei nº 10.331, de 18.12.2001), observadas as iniciativas singulares de cada caso para cada poder e ente federativo. Ainda, é assegurada a revisão geral anual, em todos os casos na mesma data e sem distinção de índices²³ (Artigo 37, X). Para os membros do Poder Executivo a ação deve ser realizada pelo chefe deste mesmo poder, como observado no art. 61, § 1º, da Constituição Federal.

A Emenda Constitucional 19/1998 a partir das diretrizes da reforma administrativa dos anos 1990 denominou por **subsídio** a remuneração por parcela única, o que, em tese, teria anulado a possibilidade de qualquer parcela adicional. A priori, os subsídios eram aplicados aos membros de poder, servidores investidos em cargos máximos dos ministérios de Estado, das secretarias estaduais e municipais, bem como os promotores e procuradores do Ministério Público. Além desses, os servidores das defensorias públicas, advocacia pública e procuradorias também perceberiam seus rendimentos através de subsídios (Constituição Federal, 1988. Artigo 39, §4º, Emenda Constitucional nº 19 de 04 de Junho de 1998). Porém, como será visto posteriormente essa forma de remuneração foi estendida a outros cargos públicos, como para as carreiras do Banco Central do Brasil, do IPEA, dentre outros.

No entanto, a literatura questiona a legitimidade da remuneração dos servidores em parcela única, já que a eles foram concedidos muitos dos direitos trabalhistas dos trabalhadores da iniciativa privada, tais como o adicional de férias, décimo terceiro salário, acréscimo em decorrência de horas extras trabalhadas, dentre outros. Portanto, em alguns casos é possível acréscimo de parcelas pecuniárias à chamada parcela única (CARVALHO FILHO, 2015; MEDAUAR, 2004). De forma específica, neste trabalho pretendemos analisar se a referida mudança na remuneração das categorias que passaram a receber subsídios não privilegiou esse quadro de servidores, em termos dos reajustes subsequentes.

As **vantagens pecuniárias** são as parcelas acrescidas ao vencimento básico, sendo a contrapartida de alguma função ou “situação fática” estabelecida em lei. “Toda vantagem pecuniária reclama a consumação de certo fato, que proporciona o direito à

²³Constituição Federal, 1988.

sua percepção” (CARVALHO FILHO, 2015, p.772). As motivações para tais parcelas podem ser variadas, como por exemplo, o grau de escolaridade, o desempenho de alguma função extraordinária, trabalho em condições anormais às estabelecidas para o cargo ou correspondentes ao nível de desempenho de alguma função.

Os **adicionais** e **gratificações** são espécies de vantagens pecuniárias, o professor Hely Lopes Meirelles apresenta da seguinte maneira a distinção entre essas formas de remuneração:

O que caracteriza o adicional e o distingue da gratificação é ser aquele uma recompensa ao tempo de serviço do servidor, ou uma retribuição pelo desempenho de funções especiais que fogem da rotina burocrática, e esta, uma compensação por serviços comuns executados em condições anormais para o servidor, ou uma ajuda pessoal em face de certas situações que agravam o orçamento do servidor (MEIRELLES, 1993 ,p.405)

No entanto, ressalta Carvalho Filho (2015), na prática essa distinção não é verificada, o que acarreta nebulosidades a respeito das diversas parcelas remuneratórias e seus fatos geradores. Na prática, os poderes e entes federativos concedem essas parcelas sem uma necessária e rigorosa correspondência às previsões legais.

Exemplificando em maior detalhe, podemos dizer que são formas de vantagens pecuniárias as gratificações pela atividade no próprio órgão ao qual o servidor está vinculado²⁴e os adicionais como as retribuições por titulação.²⁵ Atualmente, as gratificações por desempenho são decorrentes das nominadas avaliações de desempenho, previstas pela Emenda Constitucional 19/1998. No quadro atual do serviço público executivo da União, em geral, as gratificações são estabelecidas a partir de um sistema de pontos, que varia de 80 a 100 pontos. A percepção do servidor de tal parcela depende da avaliação de desempenho do órgão ao qual ele está fazendo parte, assim como sua própria avaliação individual. No que se refere a esse tipo de gratificação, Carvalho Filho (2015) ressalta que elas são na realidade uma parcela de acréscimo do vencimento “estabelecida de modo simulado”. Nesse sentido, ele argumenta:

²⁴ Como exemplo é possível destacar a Gratificação pela qualidade do desempenho no INMETRO (GQDI), Gratificação de Desempenho de atividades específicas do IPEA(GDAIPEA), dentre outras.

²⁵ Nas carreiras de magistério a cada nível de título é atribuída uma retribuição em decorrência do título, seja especialização, aperfeiçoamento, mestrado ou doutorado.

As verdadeiras gratificações e adicionais caracterizam-se por terem pressupostos certos e específicos e, por isso mesmo, são pagas somente aos servidores que os preenchem. As demais são vencimentos disfarçados sob a capa de vantagens pecuniárias (CARVALHO FILHO, 2015, p.773).

De acordo com dados da OCDE, o salário base ou vencimento base representa aproximadamente cerca de 40 a 60% do salário total. Assim, o restante está distribuído sobre a forma de remunerações variadas - como a retribuição por titulação ou gratificação por desempenho. Porém, ainda que o governo brasileiro tenha avançado no que se refere às avaliações de desempenho e prestação de contas, o que se verifica na prática é que as parcelas não são recebidas em função do desempenho, assumindo, assim, apenas uma forma de garantir um salário adicional disfarçado²⁶. Entretanto, o documento da OCDE (2010) afirma que, em função da singularidade de determinadas atividades exercidas no Estado²⁷, o pagamento por desempenho é difícil de ser implementado no setor público, mesmo em países com sistemas muito eficientes de gestão por desempenho.

No escopo deste trabalho as formas de remuneração das carreiras analisadas são: subsídio; vencimento básico somado à parcela de gratificação por desempenho; vencimento básico somado à retribuição por titulação e vencimento básico somado à gratificação de desempenho e retribuição por titulação. Adiante apresentaremos um quadro detalhado demonstrando as remunerações das carreiras analisadas.

No que se refere à remuneração dos servidores públicos, até a década de 1990, se comparados aos trabalhadores da iniciativa privada, esses tinham algumas vantagens sobre os primeiros. Isso se dava não apenas em termos salariais, mas também no que tange aos direitos do trabalhador. No entanto, a Constituição de 1988 concedeu uma série de direitos aproximando o setor público ao setor privado. A partir de 1995, os esforços do Estado atuaram no sentido de aumentar o padrão da remuneração dos

²⁶ Por exemplo, para o ano de 2016, dos servidores do INMETRO (Instituto nacional de metrologia qualidade e tecnologia) nas carreiras de Pesquisador e Tecnologista, que recebem vencimento básico mais retribuição por titulação, mais gratificação por desempenho, 94% dos servidores receberam o valor total (100 pontos) e, apenas 6% receberam o equivalente a 99,8 pontos. A situação não é diferente para órgãos como IPEA, para o plano de cargos e INEP (Instituto nacional de pesquisas educacionais Anísio Teixeira), com estrutura remuneratória semelhante. Essas informações foram obtidas através do Sistema de informação ao cidadão, por meio dos próprios órgãos.

²⁷ O estudo da OCDE não dispõe sobre quais seriam essas carreiras, mas supomos que em geral se trata das próprias carreiras exclusivas de Estado, uma vez que essas se referem àquelas funções que não existem no setor privado.

servidores públicos (PACHECO, 2002), procurando minimizar o hiato entre o setor público e privado. No entanto, isso não se verifica para todas as categorias²⁸.

A partir de então, estudos apontam que os servidores públicos possuem salários sistematicamente superiores aos da iniciativa privada em cargos e funções semelhantes. Em um estudo empírico para o setor de serviços, Vaz & Hoffman (2007) analisam o aumento dos salários dos servidores públicos estatutários em todas as esferas em detrimento dos salários privados entre 1992 e 2005. Em sua conclusão constatam que os servidores perceberam aumentos que chegaram até 35% no período, enquanto os últimos alcançaram apenas 4%.

Ao contrário do foco desse trabalho, que é a comparação entre carreiras do setor público, uma extensa literatura em economia faz comparações entre o mercado privado de trabalho e o funcionalismo público.²⁹ Em geral, a evidência aponta que os maiores diferenciais entre público e privado, em cargos e qualificações semelhantes, estão entre os salários de cargos com menor nível de escolarização³⁰, cargos da União e nas áreas jurídicas.³¹ No que se refere ao nível salarial em si, os elevados no setor público para algumas categorias, em suma aquelas de nível superior, são justificados com um discurso sobre a necessidade de alto nível de qualificação desses servidores³². No entanto, ao comparar o setor público e o privado, estes trabalhos não consideram a desigualdade existente intrasetor, ou seja, a discrepância entre os salários das diversas categorias existentes dentro do setor público. Isso é o que fazemos nesse trabalho.

2.2 Fatores influentes na determinação de salários no setor público (1) a restrição orçamentária e o gasto com pessoal.

No que tange a determinação dos salários públicos, não há nenhuma teoria consolidada que trate de mecanismos para a fixação dos salários. Pensamos que devido às significativas diferenças institucionais nas legislações constitucionais e infraconstitucionais, bem como nas instituições informais de organização dos diversos

²⁸ Ver Moriconi (2007).

²⁹ Marconi (2004), Moriconi et al (2009), Vaz & Hoffman (2007), Souza e Medeiros (2013) Belluzo et. al. (2005), Borjas (2012).

³⁰ Para categorias mais baixas e atividades que requerem menor nível de qualificação, por exemplo técnicos administrativos, para essas funções o setor público paga melhor do que o setor privado em atividades semelhantes.

³¹ Vaz & Hoffman (2007), Vergara (1991), Moriconi et. al. (2009).

³² Marconi (2004), Gregory & Bolland, (1999), Fogel et. al (2000).

governos no mundo, uma teoria dessa natureza teria grau de abstração tão elevado que, possivelmente, seria de pouca valia. Já para o setor privado, a mais tradicional teoria econômica sustenta que os empregadores observam o salário dado pelo mercado e irão contratar trabalhadores até o ponto em que a produtividade marginal do trabalho for igual ao salário.

Pode-se dizer, então, em alto grau de generalidade, que as relações de trabalho no serviço público diferenciam-se das presentes no setor privado devido às relações políticas envolvidas (BORJAS,1980), além dos diferentes objetivos do setor estatal, tanto no que concerne aos serviços providos em cada país, bem como em sua diferença em relação aos setores privados nacionais (MARCONI, 2001; GREGORY & BOLLAND, 1999). Segundo a OCDE (2010), um bom mecanismo de determinação salarial deve priorizar alguns aspectos como, e principalmente, a capacidade de refletir as diferentes habilidades, competências e desempenho que o contratante, isto é, o setor público necessita. Ainda, os salários devem ser capazes de atrair funcionários bem capacitados e motivados e, não menos importante, os salários devem ser sustentáveis em relação às finanças públicas.

No setor público, o aumento dos gastos governamentais estão relacionados com a lógica de atuação do Estado. Durante o século XX, é possível dizer que o forte crescimento dos gastos estatais esteve diretamente relacionado com o maior grau de intervenção do governo na economia. Nesse sentido, Rezende (2011) destaca que as “funções do governo” na economia aumentaram de forma significativa resultado de dois processos. Primeiro, a própria evolução dos princípios científicos que recomendavam a intervenção do Estado na economia. Segundo, as “modificações nas preferências da coletividade quanto à intervenção do governo em atividades relacionadas à distribuição da Renda Nacional”.

A crise dos anos 1930 deu início aos estudos que colocavam a necessidade da intervenção estatal, com o Keynesianismo, atribuindo ao Estado funções como a função de conter os desequilíbrios do mercado, como o desemprego. De acordo com Rezende (2000,p.18), as duas guerras mundiais provocaram alterações definitivas no que tange as preferências da sociedade quanto à necessidade de interferência do Estado, em prol do bem estar social, “uma distribuição de renda mais equitativa, uma ampliação das atividades previdenciárias e de assistência social para o atendimento das classes menos favorecidas” (REZENDE, 2000,p.18).

No que se refere ao aumento das despesas públicas, estas aumentam à medida que aumentam também as funções do Estado na economia. Rezende (2000) aponta que estudos sobre o comportamento das despesas públicas foram formulados à medida que a intervenção estatal foi aumentando no sistema econômico, destacando os estudos de Adolph Wagner, o qual formula a “Lei de Wagner” e de Peacock e Wiseman (1970). Ambos se atentam a estabelecer hipóteses que explicam o processo de evolução do setor público (REZENDE,2000,p.20). A chamada Lei de Wagner estabelece que ao crescer o nível de renda em países industrializados, o setor público irá crescer, porém não na mesma proporção, mas sim a taxas mais elevadas. Assim, a participação do Estado no sistema econômico cresce com o próprio crescimento da economia de um país³³. De forma contrária, o estudo de Peacock & Wiseman³⁴ colocam que o crescimento dos gastos governamentais é determinado mais pela capacidade de obtenção de recursos do que pela expansão de demanda pelas funções do governo (REZENDE,2000,p.22).

Considerando a capacidade de gastar dos governos, é preciso levar em consideração que os gastos públicos são divididos de acordo com a receita estatal e, também, de acordo com as necessidades de gastos com as demais despesas para além daquelas com pessoal. A massa salarial do setor público, portanto, depende, em regra, da restrição orçamentária do governo e do nível de déficit ou superávit público que é pretendido pela gestão (MARCONI, 2001). Da mesma forma, depende do grau de receitas com vinculação exclusiva de gasto – por exemplo, existem receitas que já são criadas no legislativo com destinação certa no lado das despesas. Todavia, essa última razão parece ser menos influente e, de forma mais definitiva, podemos admitir que os salários no setor público, e, por conseguinte, os reajustes das diversas categorias, estarão relacionados à situação contextual das finanças públicas.

Como já comentamos acima, porém, muitas vezes o discurso do governo no que se refere à política fiscal em termos de ajuste não é verificado na prática, sendo a restrição de certa maneira ignorada - por exemplo, quando são concedidos aumentos salariais ao quadro de pessoal ou a categorias específicas em momentos de baixa

³³ O crescimento das funções do governo estaria associado a três razões: 1) Ao crescimento das funções administrativas e de segurança, que são oriundas da própria dinâmica do processo de industrialização e de urbanização; 2) Crescimento das funções relacionadas à necessidade do próprio bem estar social, como educação e saúde; e 3) a possibilidade de desenvolvimento de monopólios, em função do próprio desenvolvimento tecnológico e necessidade de vultosos investimentos para a expansão da indústria, assim os efeitos teriam que ser reduzidos através de maior intervenção estatal. (REZENDE,2011,p. 21)

³⁴ Ver Peacock & Wiseman (1970), “The growth of public expenditure the United Kington”.

arrecadação e baixo crescimento econômico. Assim, é possível que a massa de salarial dos servidores varie de maneira contracíclica em relação à situação das finanças do governo.

Na visão de Marconi (2001, p.72), a fim de aumentar os salários médios dos servidores, o governo poderia adotar três estratégias: (1) aumentar as alíquotas dos impostos, o que resulta na transferência de renda do setor privado para o setor público; (2) gerar déficits que seriam financiados por empréstimos com o setor privado ou externo, gerando desequilíbrio fiscal; ou, (3) reduzir o número de servidores, permitindo elevar o salário médio dos que ficam, mantendo a despesa com pessoal. Aqui, Marconi (2001) afirma que ao reduzir o número de servidores, o governo pode enfrentar uma forte resistência por parte dos mesmos, admitindo que tal grupo “possui um significativo poder de barganha que utilizaria não só para impedir esta decisão por parte do governo, mas também para influir na determinação de seus salários” (MARCONI, 2001,p.73). Como narramos acima, a *tecnoburocracia* pública.

A fim de manter o equilíbrio orçamentário e mantendo constante a alocação dos recursos do governo para os demais gastos, a variação salarial deve ser feita de acordo com a receita arrecadada, a qual está relacionada com o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). Portanto, os aumentos salariais no setor público também estão relacionados mesmo que de forma indireta com o aumento da produtividade da economia (MARCONI, 2001).

Ainda, é preciso ter em conta que, se comparado ao setor privado, o setor público possui, em tese, maior grau de flexibilidade no que refere à determinação dos salários. A capacidade de endividamento de um governo é maior do que a de uma empresa. Dessa forma, o governo pode gerar déficits por períodos maiores do que uma empresa privada. Além disso, a fixação salarial no setor público envolve questões que fogem à esfera da restrição fiscal, pois a motivação para as políticas salariais perpassam questões políticas, tais como os objetivos do governo eleito, no que diz respeito à amplitude dos serviços públicos prestados.

Em 2000, foi sancionada a Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a qual traz inúmeros dispositivos relacionados com a gestão financeira das atividades do Estado no tocante à limitação de gastos. Como reza seu Artigo 1º, o principal objetivo da lei foi estabelecer “normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal”. A LRF foi introduzida como um mecanismo de reduzir os déficits públicos e, assim, o endividamento do setor, o qual na

época era considerado bastante elevado, principalmente no que diz respeito aos diversos entes federativos.

A LRF responsabiliza os agentes públicos por atos em desacordo com seus dispositivos de contenção de despesa, bem como os obriga à prestação de contas dos gastos. Nesse sentido, como dispõe o artigo 1º § 1º “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”. Mais específica do que uma simples norma sobre gastos gerais dos entes federativos e de seus órgãos, a lei impõe “limites e condições para a renúncia de receitas, **geração de despesas com pessoal**, da seguridade social e outras (...)” (Art. 1º § 1º).³⁵ Portanto, a ação do governo no que tange à despesa com salários dos servidores públicos deve obedecer às regras estabelecidas em lei – na LRF, especificamente.

Na seção que trata da Lei de Diretrizes e Orçamento, a LRF coloca através do Artigo 4º que a lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no parágrafo 2º do Artigo 165 da Constituição e: I. Disporá também: (a) equilíbrio entre receitas e despesas (b) critérios e forma de limitação de empenho; (e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos programas financiados com recursos dos orçamentos; (f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (LEI COMPLEMENTAR nº101/2000, Artigo 4º).

Por sua vez, o supracitado parágrafo segundo o artigo 165 da Constituição Federal estabelece a lei de diretrizes orçamentárias, que engloba as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo, dessa forma, as despesas de capital para o exercício financeiro do próximo ano, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, Artigo 165, §2º).

O capítulo IV da lei complementar, estabelece as normas de finanças trata das despesas públicas e traz na seção II as disposições sobre as despesas com pessoal. O Artigo 18 coloca o que é entendido como a despesa com pessoal do governo:

(...) o somatório dos gastos do ente da federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis,

³⁵ Grifo nosso.

subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades previdência (LEI COMPLEMENTAR, N° 101 de 2000, Artigo 18).

O caput do Artigo 169 da Constituição Federal a partir da Emenda Constitucional nº19 de 1998, coloca que a despesa com pessoal da União, dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites que serão estabelecidos por lei complementar. A LRF traz esse limite e sua disposição é da seguinte forma “a despesa com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida³⁶”, para o caso da União, 50%, Estados, 60% e municípios 60%.

Através do Artigo 22, parágrafo único a LRF dispõe ainda que, se a despesa com pessoal ultrapassar 95% desse limite fica proibido qualquer tipo de movimentação que esteja relacionada com o gasto com pessoal, dessa forma fica vedado: I. Concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do Artigo 37 da Constituição³⁷ (Artigo 22, I. Lei nº 101/2000); II. Criação de cargo, emprego ou função; III. Alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; IV provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança, V. contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57³⁸ da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Portanto, a LRF traz disposições mais rígidas para o gasto anual, além de aumentar a responsabilização dos agentes públicos quanto ao gasto. Suas disposições tentam evitar a discricionariedade do gasto, já que tudo deve estar amparado por lei. Para prover um melhor contexto do gasto histórico com pessoal no Poder Executivo da

³⁶ A receita Corrente Líquida corresponde ao somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos, principalmente, os valores transferidos, por determinação constitucional ou legal, aos estados e Municípios (STN,2017).

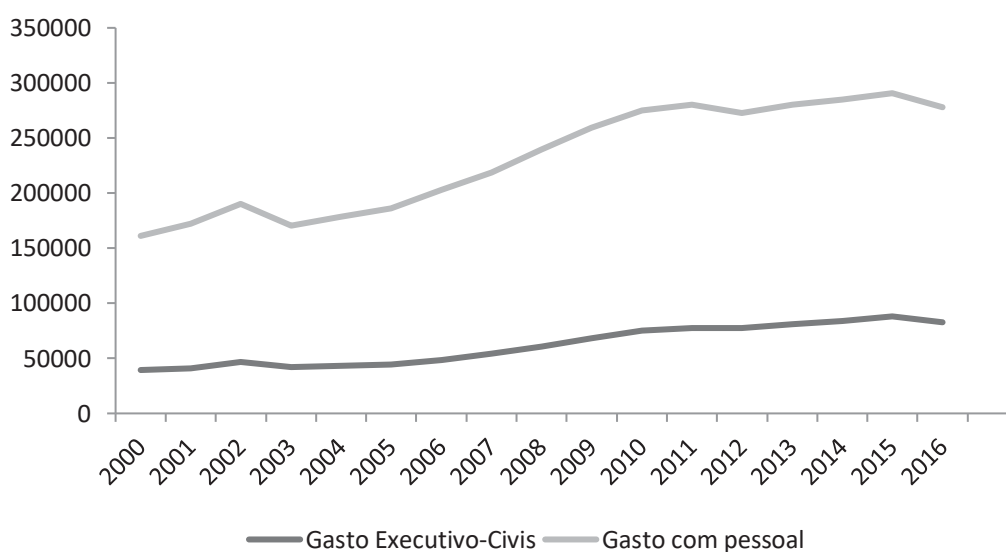
³⁷ De acordo com a Artigo 37, inciso X “a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices”.

³⁸ O Artigo 57 trata das reuniões do Congresso Nacional, § 6º trata dos casos de reuniões extraordinárias.

União, apresentamos o gráfico 2, abaixo.³⁹O gasto com pessoal do governo Brasileiro desde a promulgação da LRF cresceu ao longo do tempo. Um dos fatores que explica esse aumento inclui o aumento do número de servidores, principalmente nas áreas que foram consideradas prioritárias pela reforma de 1998 e pela gestão Lula. Ainda, cabe ressaltar as mudanças no nível de qualificação dos servidores. Se analisado em conjunto com o quantitativo de pessoal, apresentado em seção anterior, esses gráficos podem indicar que a massa de salários da união aumentou mais que proporcionalmente ao número de servidores, indicando uma valorização nos salários públicos.

No entanto, nossa discussão se debruça sobre o diferencial de valorização salarial dentro do Poder Executivo da União, ou seja, entre diversas categorias de servidores desse poder e ente federativo. Mais especificamente, queremos investigar se todas as categorias obtiveram reajustes salariais homogêneos, considerando a reposição da inflação ou aumentos para além dessa, o que significaria uma valorização salarial da categoria.

Gráfico 2: Evolução do Gasto da União com pessoal do Poder Executivo - Valores reais.



Fonte : Ministério do Planejamento (2017); IPEA(2017)
Os valores foram deflacionados pelo IPC.
Elaboração própria.

Os reajustes salariais das diversas categorias do serviço público do executivo federal, nas últimas décadas, ocorreram mais de forma isolada para cada categoria do que em linha para todos os servidores do poder. Houve apenas dois aumentos gerais, um

³⁹ Os dados do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão inclui os encargos e despesas com servidores inativos e pensionistas.

em 2001, de 3,5%, e em 2003, de 1% (OCDE, 2010). Desde o governo Fernando Henrique, em função da reforma gerencial, o Ministério do Planejamento é o órgão responsável pela determinação dos salários das carreiras, certificando se eles são adequados para o desempenho das funções. Os critérios utilizados são a comparação com outras carreiras, especialmente aquelas que estão inseridas em setores iguais ou semelhantes, a comparação com todas as carreiras de um modo geral, a comparação com categorias semelhantes em outras esferas do governo e, também, em pequeno grau, a comparação com o setor privado.

A OCDE (2010) destaca que, ainda que as melhorias tenham ocorrido, os salários das carreiras se apresentam desproporcionais e os níveis salariais parecem mais norteados pela necessidade de reposição frente a outras categorias e, não menos importante, aumentam de acordo com a força política de cada grupo de servidores (OCDE,2010).Assim, o que aponta a OCDE (2010) vai na direção de algo que queremos identificar nesse trabalho, o poder de barganha das categorias.

Cabe salientar, que ainda que o gasto com pessoal em termos absolutos tenha aumentado ao longo dos últimos anos, um dado importante deve ser considerado. O gasto aumentou, a massa salarial aumentou, mas, no entanto, a proporção do gasto com pessoal como uma proporção do PIB e do orçamento foi reduzido (SECRETARIA DA FAZENDA NACIONAL ,2017). O crescimento econômico verificado no período em análise não foi repassado para os salários públicos. O governo brasileiro esteve muito centralizado no que se refere aos gastos com pessoal, conseguindo manter um controle rígido do custo com pessoal como proporção da arrecadação. Dessa forma, o gasto total foi elevado, mas ainda assim existe um conflito distributivo entre Estado e funcionalismo público e, não menos importante, entre as categorias dentro do setor público. O conflito é explicado, dessa forma, pela queda da massa salarial em relação ao PIB e ao aumento da arrecadação.

2.2.1 Fatores influentes na determinação de salários no setor público (a): a negociação salarial

A luta pelo excedente por parte da *tecnoburocracia* pública se dá pelas reivindicações por maiores salários junto ao Estado. A decisão do nível salarial é uma decisão governamental orientada pelas forças políticas, e entre as forças políticas a

serem consideradas está a própria *tecnoburocracia*. Se a arrecadação e a conjuntura econômica são fatores influentes, a dinâmica política das negociações forma um outro lado desse fenômeno social. É por isso que, segundo Souza (2005), a determinação salarial dos servidores públicos pode ser estudada – ou deve ser analisada – sob uma ótica de “economia política” (SOUZA,2005).

Considerando a variável ideológica, é razoável supor que os governos de esquerda tendem a conceder aumentos salariais mais significativos, assim como outorgam mais benefícios de variadas naturezas aos servidores. Uma via de explicação para isso seria considerar tanto o maior papel reservado ao Estado pelos políticos de inclinação mais à esquerda, bem como a proximidade dos partidos políticos desse espectro ideológico com os sindicatos de servidores. Como nota Cheihub (2004), os governos mais à esquerda são mais afeitos à aceitação de negociações coletivas. O estabelecimento da MNPN durante o início do primeiro governo do Partido dos Trabalhadores, tal como exposto em capítulo anterior, vai exatamente nessa direção.

A negociação salarial no setor público deve ser considerada na visão de Summers (1974), como parte de um processo governamental. A negociação coletiva deve ser avaliada em termos de seu impacto e contribuição para o processo político. Típica visão da ciência política pluralista norte-americana, a *tecnoburocracia*, nessa visão, soma-se a outros grupos de interesse que disputam fatias da arrecadação pública. O argumento do autor, então, é que os mais diversos grupos vão buscar maior alocação da receita governamental em setores variados. Por exemplo, os servidores disputam o orçamento com fornecedores do governo – tais como empresas de construção civil e prestadores de serviços diversos - grupos políticos que têm acesso a fundos específicos – sindicatos, partidos políticos, organizações não-governamentais – e empresas que pretendem obter financiamento público, isenções e subsídios para atuação em seus respectivos ramos de atividade.

Contudo, nem sempre e, na verdade, quase nunca a *tecnoburocracia* vai atuar em conjunto pelos aumentos lineares salariais. A atuação conjunta é um equilíbrio instável, pois para algumas categorias é bem mais fácil impor perdas tanto para os agentes políticos, como para os usuários dos serviços públicos. Desse modo, algumas funções de Estado poderão assim obter maior apoio da sociedade para conseguir aumentos salariais do que outras. Em tese, poderíamos pensar que aqueles servidores que prestam serviços de forma direta à população – a *street-level bureaucracy* - terão maior facilidade de conseguir apoio. Além disso, Summers (1974) considera a possibilidade

de que ocorra a união entre servidores e população (eleitores) em busca de melhores serviços e melhores salários. Na nossa análise, não é exatamente esse aspecto de proximidade com o público que prevalece.

Na ausência de negociação coletiva envolvendo todos os servidores, grupos de forma isolada podem pressionar por aumentos de forma separada. À medida que algum grupo consegue aumento, isso desencadeia um processo de demanda por parte de outros grupos, o que irá impactar de forma mais significativa no orçamento do governo. Tal efeito sobre o orçamento poderá implicar em oposição aos aumentos por parte da sociedade. Se alguns empregados negociam de forma coletiva e outros não, os primeiros possuem vantagens em relação aos segundos. O processo de coordenação coletiva aumenta a eficácia em termos de negociação política (SUMMERS, 1974).

Wellington & Winter Jr (1969) ressaltam as vantagens da *tecnoburocracia* pública em função de seu tamanho para as negociações salariais. As questões políticas envolvidas nas negociações salariais fazem com que os custos deixem de ser apenas econômicos como no setor privado, mas também que existam os custos políticos. Uma movimentação grevista, dado o caráter de bens essenciais oferecidos pelo setor público, além de engendrar pressão por parte dos próprios servidores, acaba desencadeando a pressão por parte da população - outra parte interessada nesse processo. A ideia das greves no setor público direciona-se sempre para angariar pressão da população que utiliza os serviços públicos ofertados por determinada categoria. Ao contrário das greves do setor privado, as greves do serviço público não implicam cessação de produção e a possibilidade de cessação de lucros. O que elas provocam são prejuízos diretos aos usuários dos serviços públicos.

No que se refere ao tamanho da burocracia, o estudo de Ventura (2017) encontra evidências empíricas para o Brasil de que as categorias mais numerosas estão associadas às áreas de funcionalismo público consideradas sociais, como o trabalho em universidades, hospitais, e de apoio técnico e administrativo, possuindo remunerações mais baixas e ocupando menores espaços de poder. Já para as carreiras ligadas às áreas de finanças, controle, gestão, auditoria, fiscalização e jurídicas e policiais, são carreiras menos numerosas e com remunerações elevadas, associadas a maiores ocupações de espaços de poder. Assim, podemos pensar que, quanto maior for uma categoria dentro da massa empregada no setor público, maior será sua dificuldade em negociar salários com o governo. E quanto maior o espaço de poder ocupado pelas categorias existe

maior facilidade em negociar os salários. Esse poder estaria associado ao poder de barganha no momento da negociação.

2.2.3 Fatores influentes na Determinação de salários no setor público (3): abordagens diversas.

Em seção anterior foi discutido sobre a decisão do governo quanto ao gasto com pessoal e o papel da negociação salarial na determinação salarial. No entanto, existem outros fatores que são importantes na determinação dos salários públicos que fogem ao escopo dessas variáveis. No que segue comentamos alguns desses fatores.

A teoria da *Public Choice*⁴⁰ no que se refere às finanças públicas destaca algumas questões que influenciam as decisões políticas. De acordo com essa teoria, o Estado não é considerado uma unidade independente e suprema, mas sim uma reprodução das ações dos indivíduos. O caráter comportamental chave é o comportamento humano racional e egoísta, maximizador de utilidade (ARAÚJO, 2003). Assim, as decisões do Estado no que se refere às finanças, estariam orientadas de acordo com esse comportamento individual e sua agregação para formação de fenômeno social.

De acordo com Buchanan (1949), podemos pensar o Estado sob duas perspectivas. A primeira considera o Estado como um organismo único incluindo a agregação de todos os indivíduos e as ações são realizadas por uma única entidade. Ou de forma contrária, o Estado é um organismo representado pela soma de todos os indivíduos que o compõem, de forma que o indivíduo e o Estado são dois opostos, cada um sendo movimentado por seus próprios interesses individuais. De acordo com a primeira abordagem, o Estado irá coordenar suas ações quanto às decisões fiscais com base nos interesses da sociedade como um todo, enquanto na segunda os indivíduos irão coordenar suas ações para atender seus próprios interesses, o Estado não possui finalidades além dos interesses particulares dos indivíduos. A teoria da *Public Choice* é baseada na segunda abordagem, a qual considera que os indivíduos são movidos pelo

⁴⁰ A partir da década de 50 a teoria da *Public Choice* foi se desenvolvendo gradativamente. Essa corrente faz uma análise da intervenção do Estado na economia, de forma a esclarecer as falhas do próprio governo e os limites da intervenção estatal. Essa teoria retoma a explicação da sociedade pela via do contrato social nos moldes de Hobbes e Locke. Aplica a ciência econômica de maximização de utilidade aos objetos da ciência política, grupos de interesse, partidos políticos, processo eleitoral, burocracia, dentre outros. O postulado comportamental básico dessa teoria é a maximização da utilidade, racionalidade e egoísmo. (MUELLER, 1989; PEREIRA, 1997; DIAS, 2009)

interesse próprio. E assim, as decisões do Estado seriam guiadas pelos interesses daqueles que estão em seu poder.

Os estudos sobre o mercado de trabalho do setor público cresceram nas duas últimas décadas do século XX, em função das mudanças acerca do papel do Estado e maior grau de intervenção deste na economia. Na literatura internacional o estudo de Gregory & Bolland (1999) destaca que o aumento das pesquisas também é fruto do aumento da parcela da população empregada no setor público, de forma significativa nos países subdesenvolvidos e também devido as diferenças entre o mercado de trabalho público e o privado.

A forma como tais questões são consideradas divide a abordagem na literatura. Assim uma análise verifica os tomadores de decisões no âmbito governamental como maximizadores do bem estar social, buscando níveis socialmente ótimos. Dessa forma, se a preocupação dos políticos for o alcance da eficiência, eles irão escolher um nível de emprego e salários que minimize os custos produtivos e ao mesmo tempo buscando equidade social. De forma contrária, outra vertente mais próxima da *Public Choice* enxerga os tomadores de decisão do Estado como indivíduos que buscam a maximização de seus próprios interesses. Destarte, políticos buscariam maximizar a probabilidade de ganho de votos e os burocratas maximizarem o orçamento, a fim de obter maiores parcelas da arrecadação.

O trabalho de Fogel & Lewin (1974) caminha de acordo com a primeira abordagem. Através do que eles caracterizam por “Princípio do salário prevalecente”, os governos irão fixar salários comparáveis a aqueles que são recebidos no setor privado, com o objetivo de atrair servidores com maior qualidade para a administração. O setor público compete com o setor privado por trabalho qualificado. Nesse sentido os autores defendem que esse mecanismo de fixação de salários é o mais eficiente para atrair servidores mais produtivos.

Outra pesquisa interessante é a de Ehrenberg (1973), a qual realiza um estudo que faz um cálculo das elasticidades-salário da demanda por trabalho do setor público. O autor afirma que considerando os serviços públicos como essenciais, a demanda por servidores públicos será salário- inelástica o que aumenta o poder da *tecnoburocracia* na sua própria determinação. Apesar do governo escolher o nível de emprego com base na minimização dos custos da prestação de serviços públicos, observando os salários do setor privado, o autor nota que a pressão do mercado não é suficiente para limitar os aumentos salariais ou a determinação de salários mais elevados no setor público. Dada a

essencialidade dos serviços, os servidores têm grande poder de barganha na negociação dos salários. Mais uma observação interessante é que o poder de barganha coletiva dos trabalhadores do setor público aumenta na medida em que aumenta o número de funcionários do Estado, sendo esse um fator importante na fixação dos salários públicos. Em nosso trabalho, consideramos a hipótese de que categorias de servidores públicos do executivo federal numerosas possam ter maior ou menor poder de barganha dependendo do seu tamanho relativo.

Gregory & Bolland (1999) colocam a importância do ambiente institucional para a fixação dos salários públicos. De acordo com os autores os empregados do setor público podem criar incentivos indiretos para ganhar salários acima de um nível considerado eficiente. Os políticos estão interessados em aumentar o número de seus votos (GREGORY & BOLLAND,1999; BORJAS,1980; BUGARIN & SOUZA,2005), enquanto os burocratas buscam aumentar a arrecadação em prol de aumentar a parcela da receita que será destinada a eles (NISKANEN,1971). Além disso, os servidores são eleitores e, portanto, podem ser considerados um grupo organizado com influências significativas nas eleições.

Borjas (1980), em um estudo sobre os diferenciais salariais dentro do setor público federal, constrói um modelo que tem como pressuposto o Estado como maximizador de votos. Nesse modelo o governo escolhe uma combinação de salários e nível de emprego que irá maximizar seu número de votos. Entre os fatores explicativos, Borjas (1980) considera variáveis bastante típicas, tais como as diferenças dos salários dos servidores entre as diferentes “agências” do governo. Em seu modelo, variáveis consolidadas na literatura para nível salarial são consideradas como, por exemplo, a escolaridade, porém o autor também insere variáveis eminentemente políticas. Uma das hipóteses do trabalho é de que os salários pagos aos burocratas refletem não apenas as condições de mercado, mas também o fato de que os burocratas têm o poder de controlar a produção dos órgãos em que trabalham. Com o objetivo de alcançar maior apoio junto à sociedade, o governo concede salários altos para os servidores, já que estes possuem o poder de alterar a imagem do governo incumbente perante seus eleitores. A burocracia pode dificultar a prestação dos serviços públicos quando recebe baixos salários, bem como melhorar essa prestação quando recebe bons salários.

Outra variável considerada por Borjas (1980) é o orçamento do órgão público. Quando este se eleva, os salários tendem a aumentar. Os diferenciais salariais também são explicados segundo o autor pelos diferentes níveis de poder de cada “agência

federal”. Dessa forma, os órgãos que possuem maior relevância em relação às suas atividades dentro da estrutura do governo terão uma maior parcela da arrecadação destinada a eles. Portanto, os salários dos servidores que atuam nesses órgãos serão mais elevados. Esse é uma hipótese que também testaremos adiante⁴¹.

Bugarin & Souza (2005) e Souza (2005) desenvolvem um modelo de competição eleitoral para o caso específico do Brasil, para a determinação dos salários mediante a negociação salarial entre o governo e os servidores. De acordo com os autores, uma vez eleito, o governo irá tomar suas decisões de acordo com seu orçamento e pode escolher implementar a estratégia política da campanha ou outra que ele considerar mais conveniente. O objetivo de reeleição pode ser um incentivo para colocar em prática a plataforma prometida em campanha. Assim, o governo pode escolher como alocar seus recursos em função da estratégia de governo a qual ele irá escolher. Os autores fazem alguns questionamentos quanto às decisões de ação do governo: é possível conseguir se reeleger atendendo as demandas dos servidores? Se a opção for dar aumento salarial ele deverá ser feito em todos os anos? É possível se reeleger não concedendo aumentos salariais? A suposição é que a motivação do governo para conceder ou não aumentos salariais são a expectativa por ganhar eleições.

O modelo de competição eleitoral considera uma situação anterior à eleição e como a presença dos servidores irá influenciar as ações governamentais depois de eleito. O modelo considera dois tipos de negociação do governo com os servidores. Primeiramente, a negociação do governo com o grupo de servidores como um todo e, num segundo momento, a negociação com dois grupos: um grupo formado com servidores de carreiras típicas de Estado e outro com os demais funcionários. Em ambos os modelos existe o grupo de não servidores como parte do processo de decisão do governo. Esses preferem a estratégia de não aumentar salários para servidores e que o governo conceda mais bens públicos. Já os servidores preferem menos bens públicos quando o governo concede aumento em seus salários.

Nesse sentido, eles concluem que, para o Brasil, o Estado em função de maximizar sua função de probabilidade de ganhar as eleições, irá negociar os salários de forma individual com cada categoria de carreira. Dessa forma, o governo irá conceder aumentos diferenciados a cada categoria funcional, privilegiando algumas categorias de servidores em detrimento de outras. Tal comportamento é verificado pelos autores nas

⁴¹ Como será mostrado em capítulo posterior, as carreiras que são consideradas típicas são assumidas aqui como as carreiras cujas atividades possuem maior relevância para a atuação do Estado.

duas gestões FHC e no primeiro mandato da gestão Lula. A suposição para esse processo foi que a preferência do governo está relacionada com o tamanho da categoria e sua homogeneidade em termos ideológicos (BUGARIN & SOUZA, 2005).

O nível de organização dos diferentes grupos de servidores públicos também deve ser considerado importante na determinação dos salários. Borjas (1980), como já destacado aqui, considera o poder de barganha dos tecnoburocratas públicos, Ehrenberg (1973) considera o aumento da capacidade de barganha dada a evolução do quadro de funcionários públicos. Grupos bem estruturados e organizados podem conseguir se unir de uma melhor forma para negociar perante o governo. Marconi (2001) destaca que grupos coesos têm maiores possibilidades de se organizar e conseguir limitar a prestação dos serviços públicos. Adicionalmente, quanto maior for a importância da atividade que a categoria realiza, maior será o poder desses servidores de negociação. Como mencionado em seção anterior Wellington & Winter Jr (1969) já argumentavam da capacidade de negociação dos servidores em função do caráter essencial dos serviços prestados pelo Estado. Nesse sentido, o poder de barganha de algumas categorias pode ser assumido como um fator fundamental na determinação dos salários. De forma sintética, como destacado por Marconi:

(...) A combinação entre o maior grau de organização dos trabalhadores e a relevância das atividades da agência aumentará o poder da burocracia e melhora as condições em que consegue negociar os seus salários, mesmo porque neste caso o orçamento destinado a estes ministérios deverá ser maior (MARCONI, 2001.p.161).

Em um estudo buscando identificar se todos os servidores públicos são bem remunerados, dada a literatura que afirma que os servidores públicos possuem vantagens com relação ao setor privado, Moriconi (2007) encontra resultados para o Brasil no que tange aos salários públicos estaduais, que revelam que as carreiras consideradas típicas de Estado percebem maiores salários do que aquelas consideradas semelhantes no setor privado. No entanto, para as carreiras não exclusivas os salários são menores e nos casos que os salários das carreiras não exclusivas ao Estado são superiores aos no setor privado, esse percentual é relativamente baixo se comparado com o das carreiras típicas. Verifica-se assim, um padrão de valorização de algumas carreiras ao longo do tempo. O trabalho inova ao considerar a existência de

desigualdade dentro do setor público, no entanto, segue a tendência da literatura que faz a abordagem comparativa com relação ao setor privado.

O estudo empírico de Ventura (2017) para o caso brasileiro separa as carreiras de Estado em grupos de acordo com a área de atuação, analisando o setor público de forma exclusiva. Os resultados encontrados mostram que as carreiras relacionadas às áreas de gestão, finanças, economia, auditoria e controle possuem maiores salários, ocupando maiores espaços de poder e contam com acesso mais restrito. Assim, os resultados encontrados por Ventura corroboram àqueles encontrados anteriormente por Moriconi, que as carreiras típicas de Estado possuem maior valorização salarial.

A hipótese que fundamenta o presente trabalho é que no Brasil os reajustes salariais são diferenciados e beneficiam com aumentos algumas categorias em detrimento de outras, em função da posição das carreiras na estrutura hierárquica do Estado e do poder de barganha frente ao governo de tais categorias. Considerando a literatura de *tecnoburocracia*, a qual considera o poder dessa classe em função de sua capacidade intelectual, uma das suposições é que os servidores do Estado irão pressionar por maiores salários em função das atividades que exercem em termos de poder e mais, devido a sua essencialidade para a atividade do Estado⁴². Portanto, quanto mais essencial for a atividade da categoria no que se refere ao próprio funcionamento do Estado e mais próximo do núcleo de Estado estiver um tecnoburocrata público, maior é seu poder em termos de negociação salarial frente ao Estado. De forma contrária ao trabalho de Souza (2005) que considera a motivação eleitoral, a hipótese aqui se fundamenta no nível de importância para a atividade estatal que a categoria exerce.

⁴² Cabe anotar aqui que não se pretende fazer juízo de valor no que se refere o grau de essencialidade das carreiras de Estado. A hipótese considera as relações políticas envolvidas no mercado de trabalho no setor público, como visto na revisão de literatura.

CAPÍTULO 3. A BASE DE DADOS E SUA ANÁLISE DESCRITIVA.

O presente capítulo traz uma análise preliminar da base de dados utilizada no trabalho. Aqui são mostradas as carreiras utilizadas para a construção do modelo econométrico que será apresentado em capítulo posterior, e também as formas de remuneração das referidas carreiras. Ainda são feitas análises descritivas, num primeiro momento através de gráficos, os quais comparam a evolução salarial de diferentes carreiras ao longo do tempo. Em momento seguinte é feita uma análise de agrupamento, com o objetivo de verificar como as diferentes categorias formam grupos de acordo com sua estrutura remuneratória.

3.1. Escolha das carreiras

Para o presente estudo foram escolhidos 20 plano de cargos do Poder Executivo a nível federal, o que totaliza um total de 32 carreiras diferentes⁴³. Para o escopo deste estudo, limitamos as carreiras àquelas que exigem ensino superior, isso com o objetivo de que a análise seja realizada comparando níveis de educação exigidos semelhantes – uma vez que o nível educacional é forte variável a influenciar os salários das ocupações no setor público ou mesmo fora dele. Para essas carreiras, coletamos dados de remunerações para as carreiras a partir do ano de 1998 até 2015. As carreiras podem ser agrupadas em cinco áreas de atuação, fator que foi considerado em nossa escolha das carreiras, visto que ela foi realizada de modo a captar os diferenciais de aumentos salariais, em função da posição de cada carreira dentro da estrutura estatal – admitimos que o tipo de função desempenhada tenha relação com a posição na estrutura estatal e, por conseguinte, refletido na remuneração. Dessa forma, buscamos analisar se algumas categorias são mais beneficiadas do que outras devido a sua função/posição estrutural na organização do Estado brasileiro. As carreiras se dividem nas áreas de: educação, gestão e finanças, pesquisa, jurídica e auditoria e fiscalização. Tal agrupamento tem como base a pesquisa de Ventura (2017), citada anteriormente. Abaixo apresentamos a Tabela 1, com todas as carreiras analisadas no trabalho.

⁴³ Aqui cabe um comentário, o modelo apresentado no próximo capítulo foi construído com 20 remunerações diferentes. No entanto, tais remunerações refletem os ganhos para 32 cargos diferentes dentro do Poder Executivo federal.

Tabela 1:Carreiras

Educação	Magistério de nível superior nos níveis de doutorado, mestrado, especialização, aperfeiçoamento e graduação.
Gestão	Analista da CVM,Analista do Bacen, Especialista em políticas públicas, analista de finanças e controle, analista de planejamento e orçamento, analista de comércio exterior*,Diplomata.
Jurídica e policial	Delegado, perito, Agente da Polícia Federal, procurador Federal, Procurador da fazenda, Defensor Público, Advogado Da União, Abin.
Pesquisa	Técnico de planejamento e pesquisa do IPEA, Analista de sistemas Especializado do Ipea, Técnico Especializado do Ipea, Acessor especializado do Ipea, Técnico de desenvolvimento administrativo do Ipea **, Pesquisador, tecnologista e Analista de Ciência e tecnologia, Pesquisador do Inep, Tecnologista e Analista do Ibge.
Auditoria e Fiscalização	Auditor da receita Federal, Auditor da Previdência, Agências Reguladoras ***.

*As carreiras de especialista em políticas públicas, analista de finanças e controle, planejamento e comercio exterior fazem parte do plano de carreiras de Gestão. ** A carreira do IPEA de Técnico de planejamento e pesquisa faz parte do plano de carreiras do IPEA,com remuneração via subsídio, as demais fazem parte do plano de cargos do IPEA e recebem por vencimento básico.*** A carreira das agências reguladoras consiste nos cargos de especialistas na área das respectivas agências; ANA, ANCINE,ANAC,ANS,ANTT,ANATEL,ANAC,ANP.

Fonte :Elaboração própria.

A principal fonte dos dados são as Tabelas de Remuneração dos servidores públicos do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2016), as quais são divulgadas desde o ano de 1998. A partir destas tabelas foram coletados os dados para os salários iniciais e finais de cada carreira, as parcelas remuneratórias, os anos de reajuste e de reestruturação, assim como também o instrumento normativo -lei ou medida provisória- que autorizava o referido ajuste ou reestruturação.⁴⁴As carreiras escolhidas englobam três tipos de remuneração: subsídio, vencimento básico mais gratificação por produtividade e vencimento básico somado a gratificação por produtividade e/ou retribuição por titulação.

Ao longo do tempo muitas carreiras passam por modificações quanto ao regime de remuneração, sendo, portanto, reestruturadas. Por exemplo, algumas carreiras passaram da remuneração baseada no vencimento básico somado a outras parcelas

⁴⁴A base de dados utilizada no presente trabalho foi construída com a finalidade específica para a concretização do estudo, configurando, portanto, um dos resultados desta dissertação. Em função do tamanho da base de dados optou-se por não disponibilizá-la no apêndice do trabalho, no entanto em caso de interesse a autora pode disponibilizar a base com os dados usados para o trabalho.

remuneratórias para a baseada no subsídio, ou mesmo mudam os regimes e as justificativas das parcelas somadas ao vencimento básico. Cabe ressaltar que nosso trabalho considera as reestruturações como parte dos aumentos/diminuições reais das remunerações, em especial, porque essas reestruturações, em boa medida, são resultado das barganhas das diversas carreiras junto ao Estado brasileiro. Em praticamente todos os casos as reestruturações significam ganhos para a maior parte das pessoas ativas em determinada carreira. A tabela 2 apresentada a seguir associa cada carreira à sua respectiva forma de remuneração.

Tabela 2: Tipo de remuneração das carreiras

Carreira	Tipo de Remuneração
Magistério de Nível Superior	Vencimento básico + retribuição por titulação
Analista da CVM	Subsídio
Analista do Bacen	Subsídio
Plano de cargos de Gestão	Subsídio
Diplomata	Subsídio
Delegado	Subsídio
Perito	Subsídio
Agente da Polícia Federal	Subsídio
Procurador da Fazenda	Subsídio
Procurador Federal	Subsídio
Defensor Público	Subsídio
Advogados da União	Subsídio
Oficial de Inteligência da Abin	Subsídio
Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea	Subsídio
Tecnologista do Ibge	Vencimento básico+ gratificação por desempenho+retribuição por titulação
Plano de cargos do Ipea	Vencimento básico+ gratificação por desempenho
Carreiras do Inep	Vencimento básico +gratificação por desempenho+retribuição por titulação
Auditor da Receita Federal	Subsídio
Auditor da Previdência	Subsídio
Agências Reguladoras	Vencimento básico+Gratificação por desempenho
Carreiras Do Inmetro	Vencimento básico+Retribuição por titulação+ Gratificação por desempenho
Ciência & Tecnologia	Vencimento básico+Retribuição por titulação+ Gratificação por desempenho

Fonte: Elaboração própria

3.2. Análise descritiva dos dados

Nessa seção serão mostrados gráficos que apresentam a evolução das séries das remunerações ao longo do tempo e em termos reais⁴⁵. Ao analisar o comportamento das remunerações no tempo, pensamos ser possível tecer importantes considerações preliminares sobre aumentos e diminuições do poder de compra das diferentes carreiras. A série começa no período pós reforma gerencial, em 1998, para a maioria das carreiras e para outras as séries começam em média acerca do ano de 2006⁴⁶. Os gráficos foram plotados comparando diferentes carreiras, para que se tenha uma noção da manutenção, aumento ou diminuição de poder de compra de profissionais diferentes atividades. Estabelecendo, dessa forma, uma comparação entre as referidas categorias. Uma vez que nosso objetivo é considerar o poder de barganha, então, é natural que essa abordagem seja primordialmente comparativa. Como ressaltamos acima, no capítulo teórico, pode ocorrer a luta entre as carreiras dentro do orçamento do Estado. Os gráficos foram construídos com os salários iniciais e finais, em que o salário inicial se refere ao salário do início da carreira, o salário final, por sua vez, se refere ao teto da carreira.⁴⁷ Desconsideramos aqui outras formas de remuneração, tais como a ocupação de cargos comissionados, auxílios diversos, remuneração por docência em cursos eventuais, diárias e outras formas de ganho dos servidores públicos. Assumimos que a remuneração, em geral, e principalmente no executivo da União, reflete a parcela mais significativa da remuneração dos servidores. Ao mesmo tempo, como é a remuneração inicial que consta dos editais dos concursos, também consideramos que é essa remuneração, sem outras parcelas, que serve de sinalização para o mercado de trabalho em geral. A tabela 3, a seguir, mostra as variáveis usadas para a construção dos gráficos.

⁴⁵ Os salários foram deflacionados a partir do Índice de preços ao consumidor (IPC) porque tal índice é usado para a reivindicação de aumentos salariais.

⁴⁶ Para as carreiras como da Advocacia Geral da União, Analista do Banco Central do Brasil e diplomatas, a série inicia-se em 1998. Para as agências reguladoras, IBGE e INEP, por exemplo a série é disponibilizada a partir de 2006.

⁴⁷ Os valores usados para todas as carreiras se refere ao salário total, dessa forma somando todas as parcelas remuneratórias, inclusive os ganhos por titulação.

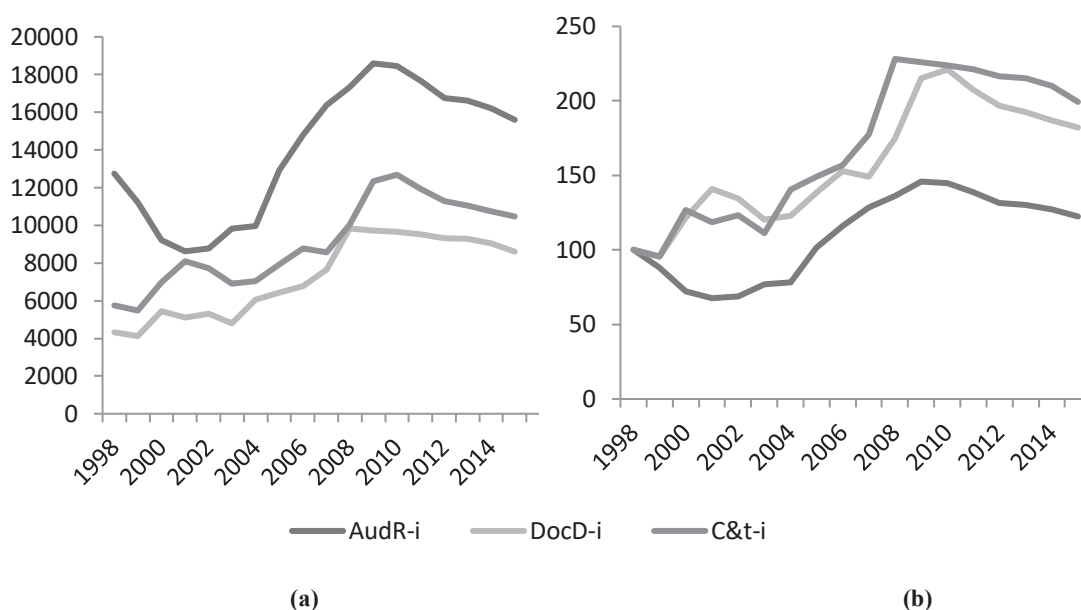
Tabela 3: Variáveis usadas nos gráficos

Variável	Descrição	Periodicidade	Fonte
Salário inicial	O salário inicial de cada carreira consiste no salário que o servidor auferir ao ingressar no cargo público, em valores reais deflacionados pelo IPC. O salário anual é feito pela média de todos os meses.	Anual	Ministério do Planejamento
Salário final	O salário final de cada carreira consiste no salário que o servidor recebe no final da carreira, ou seja o teto da carreira, em valores reais. O salário anual é feito pela média de todos os meses.	Anual	Ministério do Planejamento
IPC	Índice de preços do Consumidor, usado para deflação dos dados.	Anual	IPEA
Índice do salário inicial	Salário real transformado em índice com período base é o primeiro ano do dado.	Anual	Ministério do Planejamento
Índice do salário final	Salário real transformado em índice com período base é o primeiro ano do dado.	Anual	Ministério do Planejamento

Fonte: elaboração própria.

Os gráficos foram construídos de forma a mostrar a variação do período como um todo, ao fazer a plotagem dos salários transformados em índice, onde o período base é o ano inicial dos dados. O que os gráficos mostram é a variação ao longo do tempo do salário real em todos os períodos com relação ao período base. Os gráficos também mostram a variação do salário real bruto no período como um todo, em que a base é o último ano da série, 2015. Mostrando, portanto a reposição salarial frente à inflação.

Gráfico 3: Evolução dos salários em valores reais de 1998 a 2015. Em termos absolutos (a) e relativos (b)



Aud R-i= Salário inicial de Auditor da receita Federal Doc. D-i=Salário inicial de Docentes com doutorado
 C&T -i=Salário inicial de Pesquisadores de Ciência e Tecnologia com doutorado.
 Fonte: Ministério do Planejamento (2017); IPEA (2017). Elaboração própria

O gráfico 3 mostra a evolução dos salários iniciais dos auditores fiscais da Receita Federal, docentes federais com doutorado e pesquisadores em ciência e tecnologia (doravante pesquisadores em C&T). O gráfico 3a revela que o salário dos auditores a partir de 1998 sofre uma queda em termos reais, enquanto há uma grande recuperação a partir de 2003. Esse aumento real contínuo persiste até 2011, quando sua remuneração passa a cair novamente. O movimento dos salários das outras duas categorias no período inicial é diferente, enquanto os auditores verificam queda, os docentes e pesquisadores têm aumento no salário real. A partir de 2007, os pesquisadores observam um pico nos salários, que também voltam a partir de 2011. Já os professores observam a valorização dos seus salários no período de 2004 a 2009, quando, a partir de então, os salários sofrem a menor perda em termos reais entre as três categorias comparadas. A partir do gráfico 3b é possível observar que os docentes e pesquisadores tiveram ganhos no que se refere ao poder de compra maiores do que os auditores, seguindo, obviamente, a mesma periodização. Contudo, é preciso considerar que o nível inicial dos salários dos auditores é substancialmente maior do que o das outras carreiras. Ainda cabe a observação de que os docentes e pesquisadores possuem o título de doutor, enquanto os auditores fazem parte do grupo de carreiras típicas de Estado. Deste modo, uma primeira conclusão é que uma carreira típica de Estado como a de auditor, em todo o período analisado foi melhor remunerada que as carreiras que exigem o grau

máximo de educação no país, o título de doutor. A priori, é possível afirmar que, nesse caso, a função e o lugar na estrutura do Estado são mais importantes que o nível educacional para determinação do nível dos salários iniciais das carreiras.

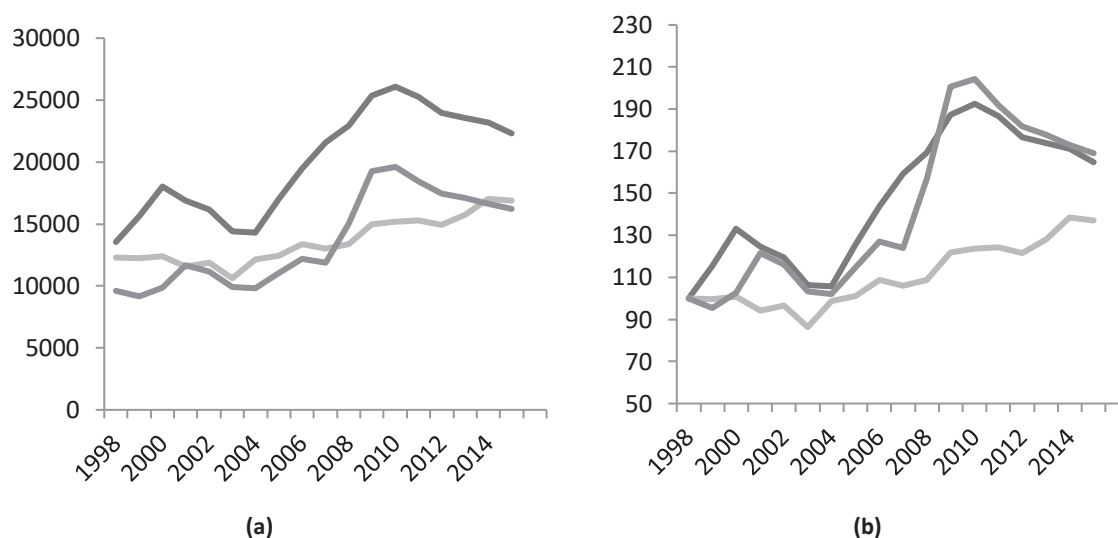
Os governos plotados no executivo federal nesse período foram: (1) Fernando Henrique Cardoso (doravante FHC), do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) (1998-2002); Luís Inácio Lula da Silva (PT) (2003-2010) e (3) Dilma Vana Rousseff (2011-2014). No governo de FHC, há uma queda das remunerações dos auditores e uma levíssima valorização dos cargos de pesquisador em C&T e docente federal. No governo Lula, todas as carreiras experimentam valorização, mas as carreiras de ensino e pesquisa parecem discretamente mais valorizadas do que a carreira de auditor. Enquanto no governo Dilma todas as carreiras experimentam corrosão do seu poder de compra, mas de maneira discreta. Verifiquemos se para outras carreiras podemos fazer a mesma periodização. Mas, antes, chequemos os salários finais (tetos) para as carreiras comparadas acima.

O movimento para os salários finais é parecido, com as carreiras de auditor e pesquisador recebendo uma grande valorização nos anos do governo Lula. A diferença é que, enquanto para os auditores o aumento parece ter sido constante durante o período, para a carreira de pesquisador há uma valorização abrupta a partir do segundo mandato. No governo FHC, a remuneração final dos auditores experimenta um aumento, seguido de queda – ao contrário da queda constante das remunerações iniciais. Uma hipótese para o aumento apenas da remuneração final é a tentativa de segurar servidores na carreira, no caso da mesma estar experimentando aposentadorias precoces ou alta rotatividade. Há a possibilidade de que a reforma dada pela emenda constitucional 19/1998 tenha incentivado servidores a sair da carreira precocemente – antes de atingir o último nível – o que ensejaria um contramovimento do governo na valorização daqueles que decidissem permanecer até o último nível. Contudo, essa é apenas uma hipótese que poderia ser testada com dados detalhados sobre essa carreira em específico. Aparentemente, a carreira de pesquisador também apresenta comportamento parecido.

Para o caso dos docentes, a valorização se mais acentuada nos salários iniciais do que finais pode significar a necessidade de se melhorar a atratividade da carreira para os recém-doutores. Embora, é claro, inúmeras outras hipóteses possam ser formuladas para explicar essa diferença. Outra hipótese pode passar pelo quantitativo de servidores em cada nível de carreira e seu fator de desconto intertemporal na percepção da renda – em

geral os indivíduos preferem renda no presente do que no futuro. Assim, caso a maior parte da categoria esteja nos níveis iniciais, na barganha com o governo, uma proposta que valoriza mais os níveis iniciais tem maior tendência de ser aceita pelos servidores do que uma proposta que valoriza os níveis finais. A respeito dos salários finais, a lógica entre carreira típica de Estado *versus* carreira que exige doutoramento não se inverte.

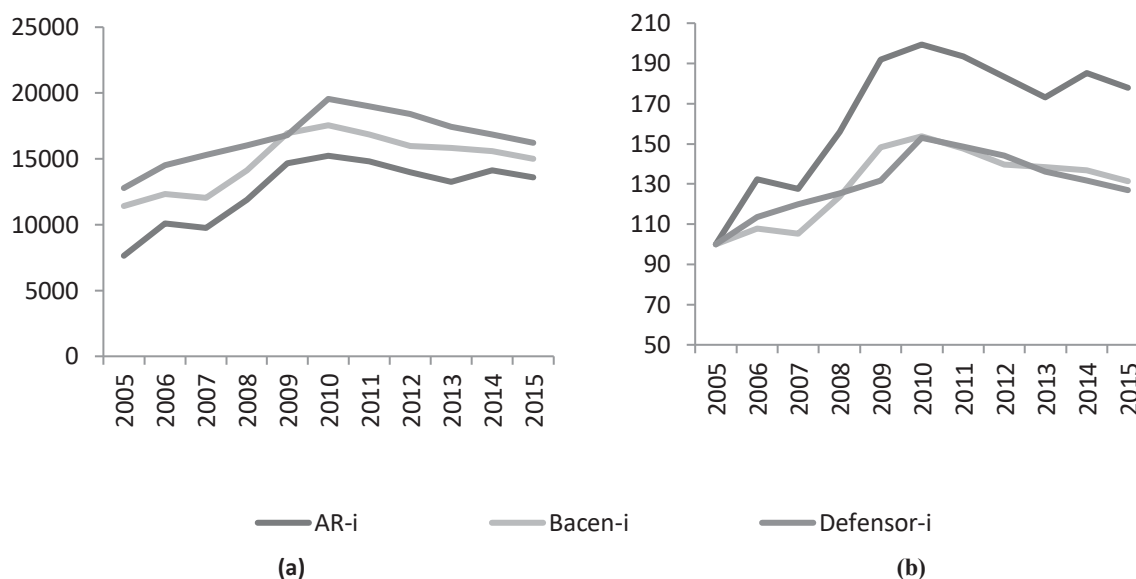
Gráfico 4: Evolução dos salários em valores reais de 1998 a 2015. Em termos absolutos (a) e relativos (b)



*Aud R-f=Salário final de Auditor da Receita Federal DocD-f=Salário final de Docente com doutorado
C&t-f=Pesquisador de Ciência e tecnologia com Doutorado.

Fonte: Ministério do Planejamento (2017); IPEA (2017). Elaboração própria

Gráfico 5: Evolução dos salários em valores reais de 2005 a 2015. Em termos absolutos(a) relativos(b)



AR-i Salário inicial das Agências Reguladoras Bacen-i=Salário inicial dos Analistas do Bacen Defensor-i= salário inicial dos defensores.

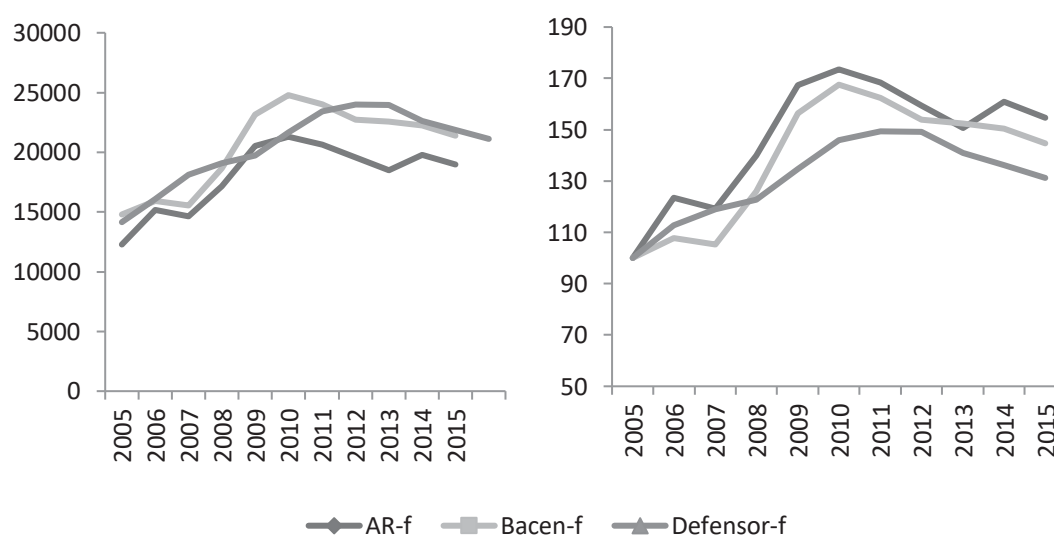
Fonte: Ministério do Planejamento (2017); IPEA (2017). Elaboração própria

O gráfico 5 mostra os salários de duas carreiras típicas de Estado, analistas do Banco Central (doravante Bacen) e dos defensores públicos federais, além de uma carreira de fiscalização, a de especialista das agências reguladoras. O nível salarial dos defensores públicos federais é o maior, seguido pelos analistas do Bacen e as agências reguladoras, essas últimas com menores salários. Todos os salários apresentam inicialmente um movimento ascendente nos salários, com tendência a aumentar e a partir de 2010, começam a cair. Novamente, se vê o padrão de ascendência durante o governo Lula e queda no de Dilma. A reposição do governo Dilma, portanto, é sistematicamente abaixo da inflação. No que se refere à variação salarial no período como um todo, a carreira que mais observou aumento relativo foi a dos especialistas das agências reguladoras, o que mostra uma valorização dessa carreira ao longo do tempo. Os salários iniciais dessa carreira, portanto, se aproximam das remunerações das outras duas carreiras. Isso pode ser parte de uma política deliberada de atração, uma vez que os grandes aumentos se localizam especificamente nos anos de 2007 e 2008⁴⁸. Ao mesmo

⁴⁸ Em julho de 2008 a carreira das agências reguladoras passou por uma reestruturação em conjunto com um reajuste salarial, através da Lei nº 11.907 de 02.02.2009 (não foi encontrada a medida provisória anterior à lei). Tal lei retirou a vantagem pecuniária individual de tais servidores e foi instituído o sistema de pontos, através da Gratificação de Desempenho dos Planos Especiais de cargos das Agências

tempo isso pode ser resultado de uma reestruturação negociada, o que mostraria que os especialistas em regulação tiveram sucesso em tentar a equiparação de sua carreira – uma carreira de fiscalização – com carreiras típicas de Estado. Nossa análise leva à conclusão de que, em conjunto com a comparação feitas nos gráficos 3 e 4, há sim uma grande valorização do funcionalismo no governo Lula, enquanto o governo Dilma deixou a inflação corroer as remunerações dos servidores. A exceção aqui é a remuneração final dos docentes – mas não a inicial -, que recebeu valorização durante todo o governo de Dilma Rousseff. É mister marcar que deixar as remunerações dos servidores serem corroídas pela inflação é a única maneira que o governo tem para baixar os salários dos mesmos, uma vez que a Constituição Federal prevê, em seu Art. 37, inciso XV.

Gráfico 6: Evolução dos salários em valores reais de 2005 a 2015. Em termos absolutos (a) e relativos (b)



(a) AR-f=Salário final das agências reguladoras Bacen-f=Salário final dos analistas do Bacen Defensor-f=Salário final dos Defensores.

Fonte: Ministério do Planejamento (2017); IPEA (2017). Elaboração própria.

reguladoras (GDPCAR). O máximo que cada servidores pode atingir é total de 100 pontos. De acordo com artigo 280 § 1º, até 20 pontos serão atribuídos aos resultados por desempenho individual, até 80 pontos por resultados do desempenho institucional.

O gráfico 6a com os tetos salariais mostra uma tendência parecida com a dos salários iniciais. Em Julho de 2006, a forma de remuneração dos defensores públicos passa para subsídio, o mesmo acontece com os analistas do Bacen em 2008. Tanto nos gráficos para remunerações iniciais, quanto nesses últimos, a passagem (reestruturação) para a forma de subsídio parece aumentar significativamente os ganhos das carreiras. Isso pode significar a incorporação de parcelas que ficavam de fora do vencimento básico mais quaisquer outras parcelas que apareciam explicitamente nas tabelas do Ministério do Planejamento. As quedas mais acentuadas no período Dilma são para as agências reguladoras⁴⁹, o que pode indicar indica um maior poder de barganha dos defensores públicos e analistas do BACEN – carreiras típicas de Estado – frente às carreiras de fiscalização. A queda real de janeiro de 2011 até Dezembro de 2015 para as remunerações dos servidores das agências reguladoras chega a 24,32% para os salários iniciais e, aproximadamente, 21,6% para os finais. Já para os servidores do BACEN, para ambos os salários a queda fica em torno de 16%. Para os defensores públicos, a queda real para os servidores em início de carreira é de aproximadamente 18%, esse número cai para 15% para os tetos salariais.

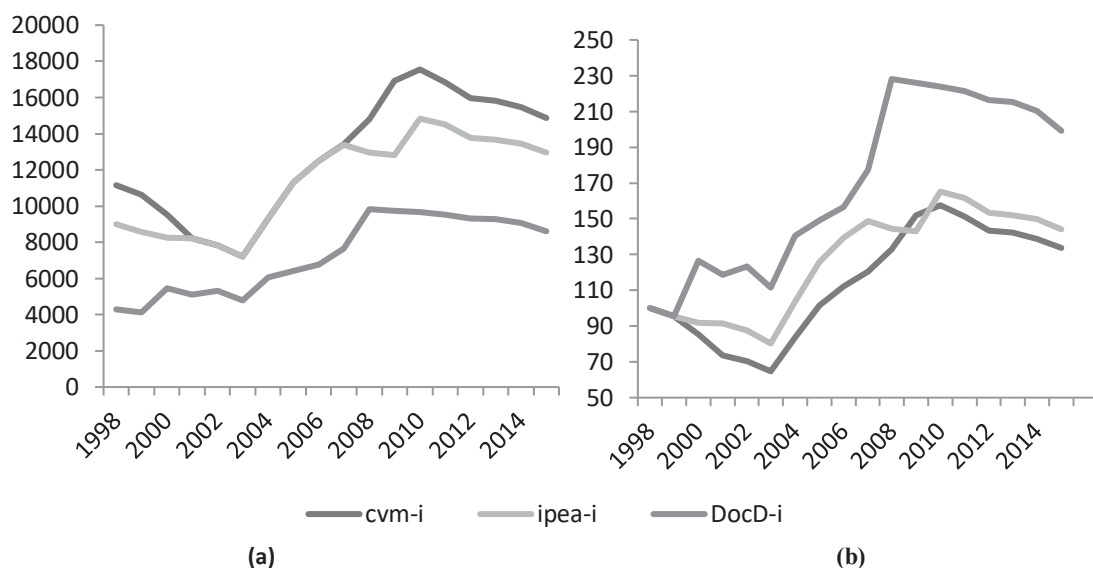
O gráfico 7 a seguir apresenta uma carreira de Estado- os analistas da Comissão de Valores Mobiliários (doravante analistas da CMV)-, contra a carreira os docentes com doutorado e as carreiras do plano de cargos do IPEA. Os analistas da CVM, a partir de Julho de 2008, passaram a receber via subsídio⁵⁰, o qual configura uma parcela única de salário, enquanto os docentes recebem via vencimento básico mais retribuição por titulação. Os servidores do IPEA recebem via vencimento básico mais a Gratificação por Atividades Específicas do IPEA (GDAIPEA), que pode variar de 80 a 100 pontos, de acordo com a produtividade do órgão como um todo - os primeiros 80 pontos- e o desempenho individual dos servidores- os outros 20 pontos. O gráfico 7a mostra que os salários reais dos docentes são substancialmente inferiores ao das outras duas carreiras, assim como já foi demonstrado em comparação com os auditores. Os analistas da CVM e os servidores do plano de cargos do IPEA por um longo período possuem salários parecidos. Isso muda em 2008, quando a CVM passa a receber via subsídio e os salários sobem de forma significativa. O ganho desses servidores no período da reestruturação

⁴⁹ Os gráficos foram construídos com as remunerações dos servidores das agências reguladoras que recebem a Gratificação por Qualificação (GQ) de 20%. A GQ pode ser de 10 ou 20% do vencimento básico.

⁵⁰ Através da Lei nº 11.890 de 24.12.2008

foi 28,5%. No que se refere à variação no período como um todo, mostrada pelo gráfico 7b, como destacado anteriormente, a carreira que mais foi valorizada foi a dos docentes. Isso novamente acontece durante o período do governo Lula. É possível que tenha ocorrido uma política de equiparação, o que somente pode ser respondido através de um levantamento histórico qualitativo das negociações e das discussões no executivo e, talvez, no Congresso Nacional.

Gráfico 7: Evolução dos salários em valores reais de 1998 a 2015. Em termos absolutos (a) e relativos (b)



cvm-i=salário inicial dos Analistas da cvm ipea-i=salário inicial do plano de cargos do Ipea DocD-i=Salário inicial dos docentes com doutorado.

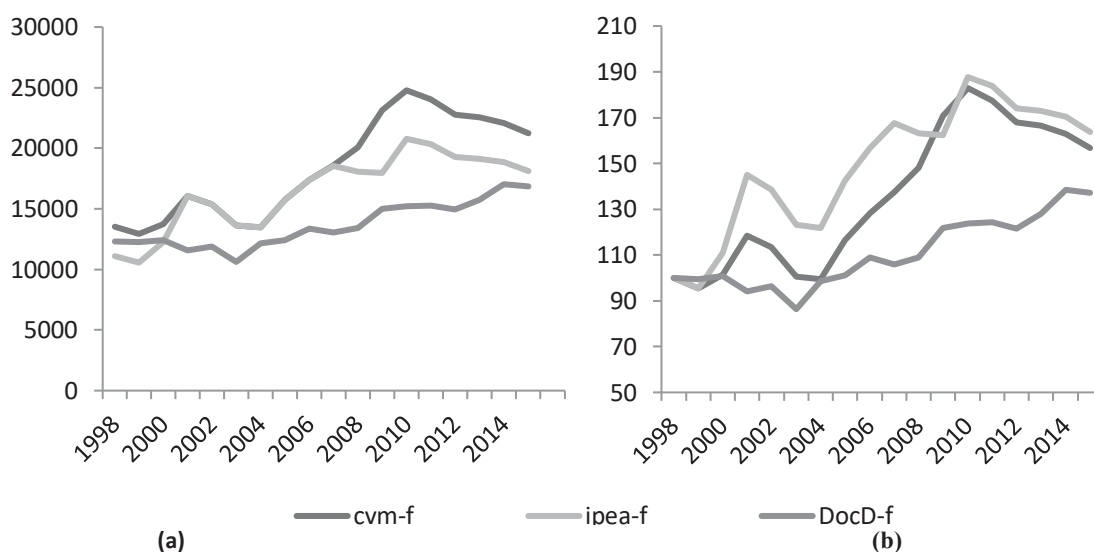
Fonte: Ministério do Planejamento (2017) ;IPEA(2017). Elaboração própria.

O gráfico 8 abaixo mostra os salários finais, ao contrário do que mostra o gráfico anterior para os salários iniciais, no fim do período o salário dos docentes não sofre queda no salário real, como mostra 8a. Como já vimos anteriormente, a elevação do teto dos docentes não é tão acentuada como a da sua remuneração inicial.

Podemos dizer, mais com base nos gráficos das remunerações iniciais do que finais, que se repete o padrão entre os três governos. Queda durante o período de FHC, aumento significativo com Lula, e queda, mais tênue, no período Dilma. As remunerações finais da CVM e do IPEA recebem aumentos no final do governo FHC, enquanto a carreira dos docentes tem leve queda. Das três carreiras, a que mais

aumentou seu poder de compra em comparação com as outras duas foi a do IPEA. Parece que a carreira de fiscalização e de um órgão de assessoramento muito próximo do Ministério do Planejamento – localização na estrutura do Estado e função – se sobrepõe novamente ao grau de escolaridade exigido (doutoramento na carreira docente).

Gráfico 8: Evolução dos salário em valores reais de 1998 a 2015. Em termos absolutos (a) e relativos(b)



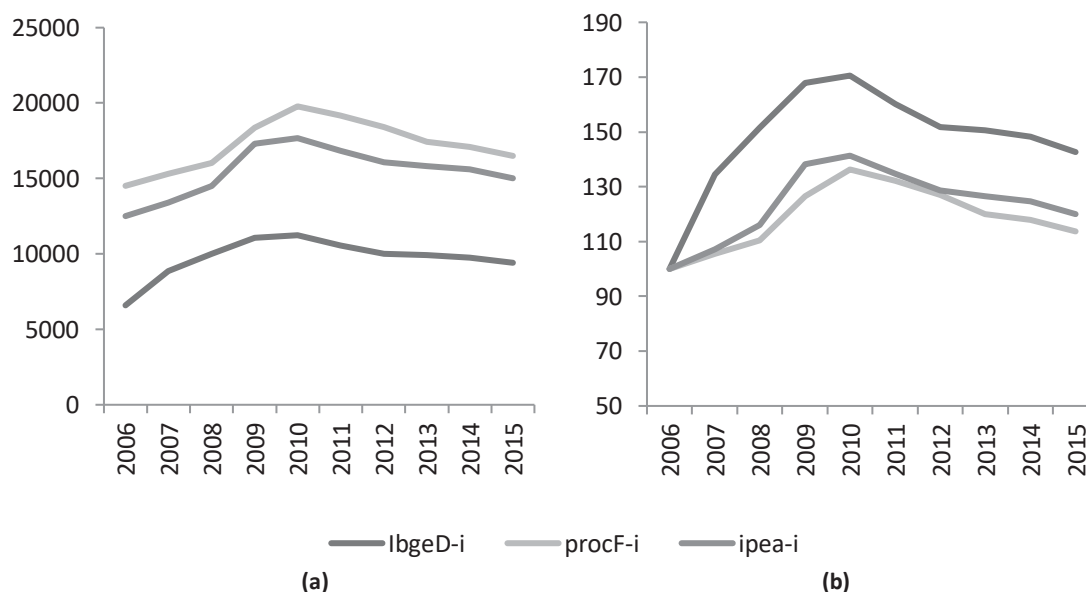
cvm-f= salário final dos analistas da cvm ipea-f= salário final do plano de cargos do IPEA Doc D-f=Salário final dos docentes com doutorado.

Fonte: Ministério do Planejamento (2017); IPEA (2017). Elaboração própria.

O gráfico 9 apresenta os salários dos tecnologistas do IBGE, dos procuradores federais- carreira típica de Estado- e dos técnicos de planejamento e pesquisa do IPEA(essa é a carreira mais alta do IPEA). Todas as carreiras apresentam tendência a aumento dos salários como mostra o gráfico 9a até 2010, quando os salários em valores reais começam a cair. O padrão Lula-Dilma se repete. A carreira de procurador possui o maior salário em todos os períodos, seguida muito de perto pelos servidores do IPEA e, com maior distância, pelos tecnologistas do IBGE. No que se refere à variação ao longo do tempo, a carreira que mais aumentou relativamente seu salário foi a dos tecnologistas do IBGE, o que pode configurar uma política de recuperação ou valorização de salários. Em termos relativos, os procuradores tiveram

menor ganho ao longo do tempo, no entanto cabe destacar que o nível salarial dos procuradores é o mais elevado e faz parte do grupo de carreiras típicas. O salário inicial dos procuradores é, aproximadamente, 84,4% mais elevado do que os dos tecnologistas do IBGE, ainda que estes possuam o título de doutor. Com isso, pode-se dizer que a carreira de pesquisador do IPEA é uma carreira de assessoramento muito valorizada, pois segue de perto o salário de uma carreira que, além de jurídica, é típica de Estado. A respeito das carreiras jurídicas é importante observar que, para contratação, o executivo disputa no mercado de trabalho profissionais com o Poder Judiciário e o Ministério Público, que notoriamente oferecem salários elevadíssimos. O padrão carreira de Estado, função, localização na estrutura *versus* nível educacional parece se repetir aqui, uma vez que os dos tecnologistas do IBGE possuam o título de doutor para as remunerações arroladas nos gráficos 9 e 10.

Gráfico 9: Evolução dos salários em valores reais de 2006 a 2015. Em termos absolutos (a) e relativos(b).

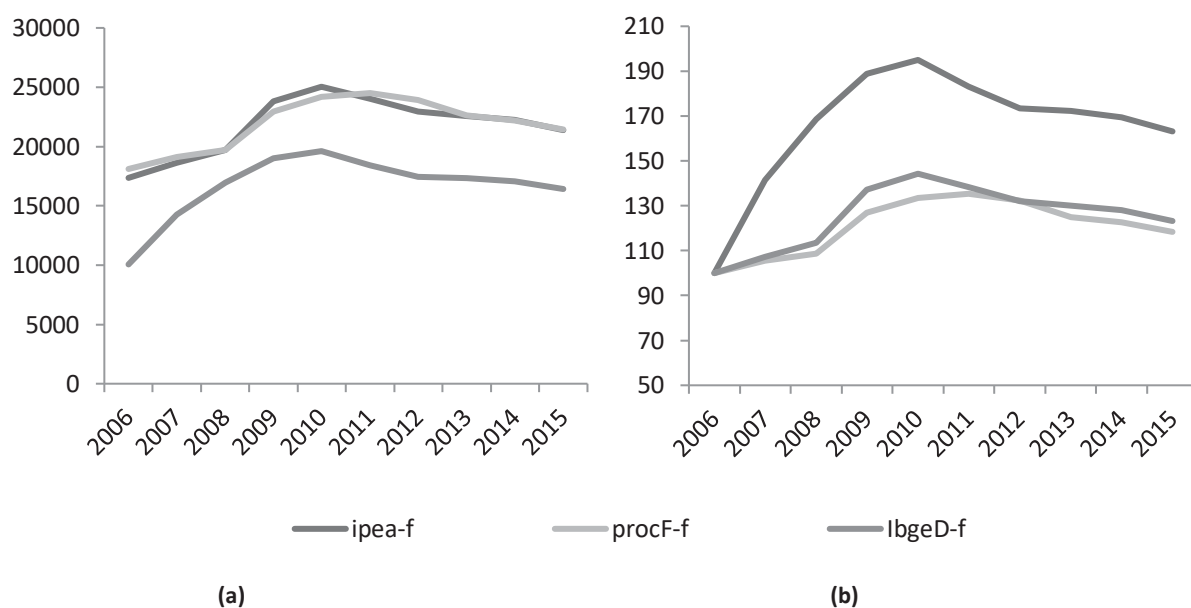


IbgeD-i=Salário inicial dos tecnologistas do Ibge com doutorado ProcF-i=Salário inicial dos procuradores federais Ipea-i=salário inicial do plano de cargos do Ipea.
 Fonte: Ministério do Planejamento (2017); IPEA (2017). Elaboração própria.

Cabe considerar que os procuradores federais são responsáveis por representar os interesses jurídicos dos órgãos do executivo federal, dar importantes pareceres, representando uma atividade que é exigida por lei. Por exemplo, os pareceres das Procuradorias Federais são exigidos em quaisquer certames licitatórios levados a cabo

em todos os órgãos do executivo federal. Enquanto isso os tecnologistas do IBGE e pesquisadores do IPEA possuem atividades voltadas para a pesquisa, ainda que as atividades sejam importantes o interesse da administração direta nessas funções é menor se comparado aos procuradores. O gráfico 10 mostra os salários finais e revela que as tendências são parecidas com os salários iniciais.

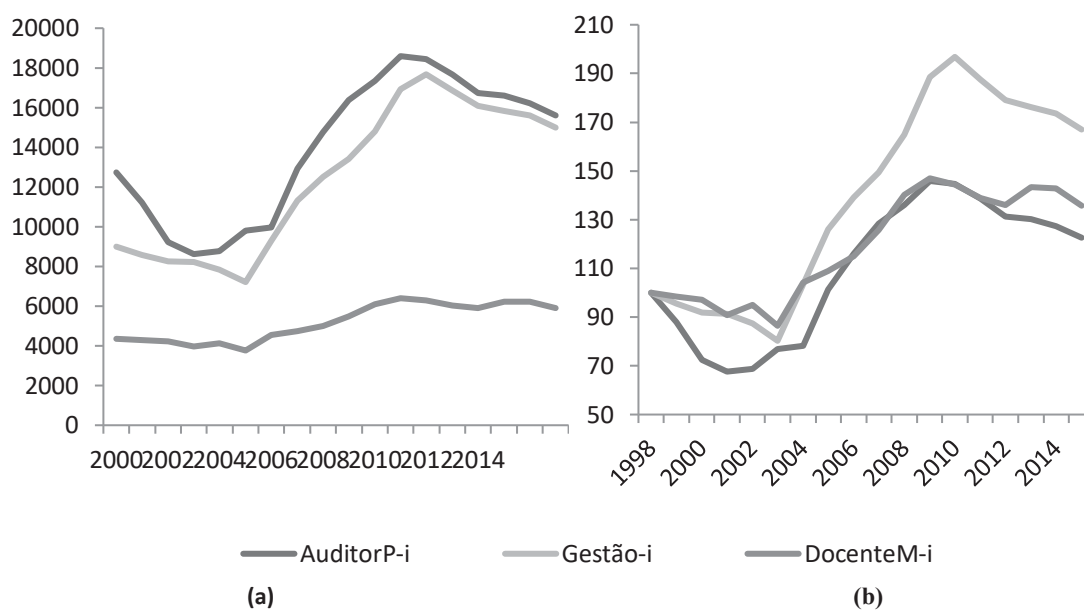
Gráfico 10: Evolução dos salários em valores reais de 2006 a 2015. Em termos absolutos (a) e relativos (b).



Ipea-f=salário final do plano de cargos do Ipea ProcF-f=salário final dos procuradores federais Ibge D-f=salário final dos tecnologistas do Ibge com doutorado.

Fonte: Ministério do Planejamento (2017); IPEA (2017). Elaboração própria.

Gráfico 11: Evolução dos salários em valores reais de 1998 a 2015. Em termos absolutos (a) e relativos (b).

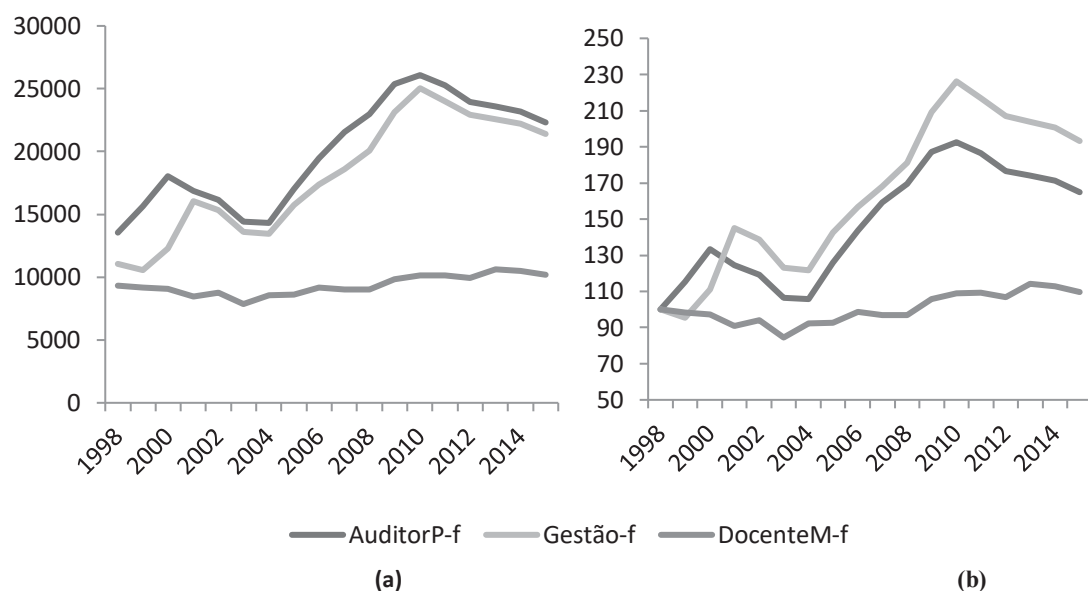


Auditor P-i=Salário inicial dos auditores da previdência Gestão-i=Salário inicial do plano de cargos de gestão Docente M-i=salário inicial de docentes com mestrado.

O gráfico 11, por sua vez, compara os salários dos auditores da previdência, do plano de cargos do grupo de Gestão e dos docentes de nível superior com o título de mestre. A partir do gráfico 11a é possível perceber que o salário dos docentes com mestrado está num nível muito inferior quando comparado com as outras duas carreiras. O que, novamente mostra que o nível educacional, em especial nesse caso, não é fator relevante para remuneração, pois o título de mestrado não é exigido de auditores e profissionais do grupo de gestão. Cabe lembrar que os auditores estão no grupo de carreiras típicas e que, assim como os gestores recebem pela forma de subsídio. O salário dos docentes se mantém praticamente estável ao longo do tempo, com uma leve ascendência a partir de 2007. Já para auditores e gestores no início verifica-se uma queda, mas a partir de 2005 os salários apresentam tendência de aumento significativa e a partir de 2011 o salário real começa a cair.

Como mostra o gráfico 11b, a carreira que mais obteve variação foi a dos gestores, algo que se explica pela política verificada na reforma gerencial de 1998 que, como já citado na seção sobre o histórico do serviço público, teve seus grandes efeitos na gestão Lula. A variação relativa chega a mais de 200% em alguns momentos.

Gráfico 12: Evolução dos salários em valores reais de 1998 a 2015. Em termos absolutos (a) e relativos (b).

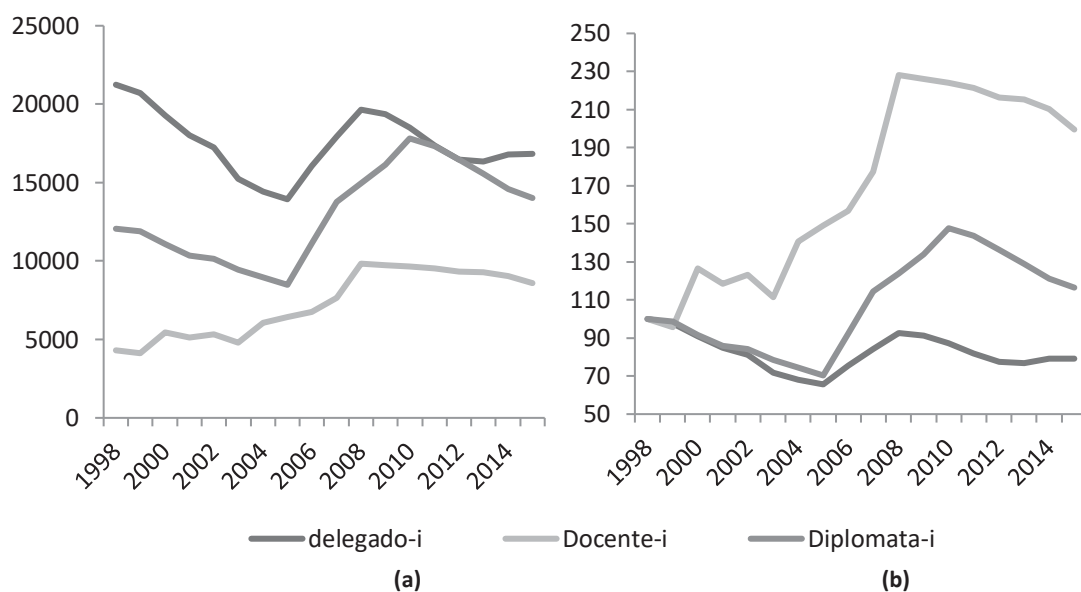


Auditor P-f=Salário final dos auditores da previdência Gestão-f=Salário final do plano de cargos de gestão
 Docente M-f=Salário final dos docentes com mestrado

Fonte: Ministério do Planejamento (2017); IPEA (2017). Elaboração própria.

O gráfico 12 mostra a evolução dos tetos salariais, que é semelhante a dos salários de início de carreira. Contudo, novamente, as carreiras de Estado (auditores) e as do núcleo de gestão têm aumento, mesmo no período FHC, com queda posterior dentro do mesmo governo. Outro ponto que é necessário destacar é que para a carreira dos professores com o título de doutor, como anteriormente foi mostrado, passou por valorização significativa, o que não é verificado para os professores com a titulação de mestrado. Isso é resultado da política de valorização e incentivo à titulação da docência no Brasil.

Gráfico 13: Evolução dos salários em valores reais de 1998 a 2015. Em termos absolutos (a) e relativos (b)



Delegado-i= Salário inicial dos delegados Docente-i=Salário inicial de docente com doutorado Diplomata - i= salário inicial dos diplomatas

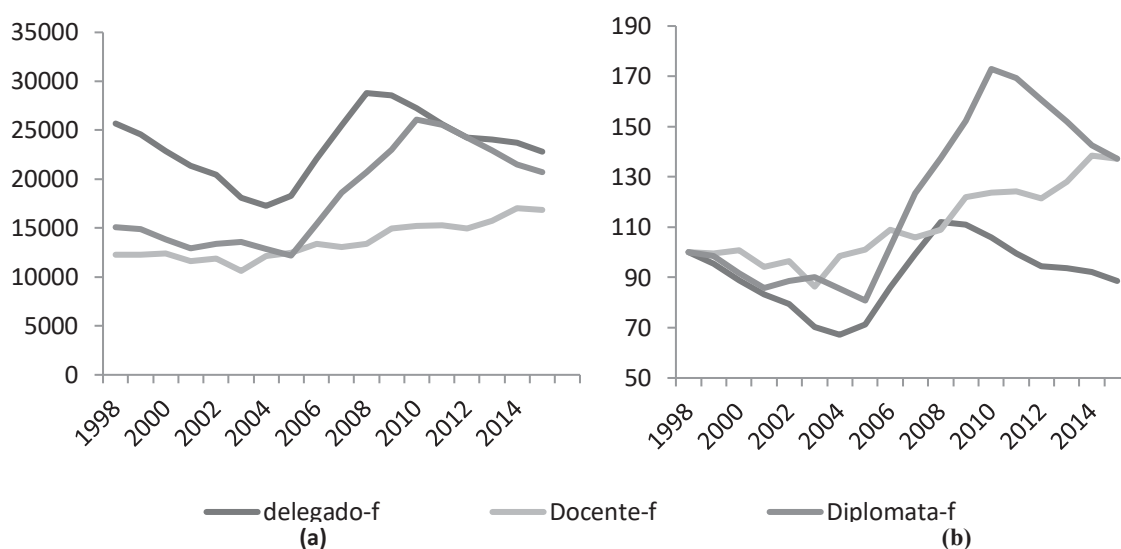
Fonte: Ministério do Planejamento (2017); IPEA (2017). Elaboração própria.

O gráfico 13 mostra os salários iniciais dos docentes com doutorado, diplomatas e delegados da polícia federal. O nível salarial dos docentes fica abaixo dos diplomatas e delegados. Para esse caso, em especial, as duas carreiras típicas de Estado supracitadas, diplomatas e delegados, é nítido que ambas passaram por quedas em seus salários reais, perdendo poder de compra ao longo do tempo. Enquanto que o salário dos docentes aumentou durante o período. Porém, ainda que as primeiras tenham sofrido queda substancial, o aumento da carreira de docente não foi o suficiente para se aproximar o salário das primeiras. O padrão queda-aumento-queda mais tênue se repete, mas, aqui notamos que a carreira de delegado experimenta queda já antes do período Dilma.

A tendência de primeira queda dos salários tanto iniciais como finais para os diplomatas e delegados é até 2006, ano em que para os delegados a partir do mês de Julho, o salário foi reestruturado para subsídio, reestruturação essa que seria aplicada para os diplomatas em julho de 2008. Já para o salário final, como mostra o gráfico 14b, o salário dos diplomatas obteve a maior taxa de variação ao longo do tempo. Já para os docentes, a variação relativa ainda que menor do que aquelas verificadas na remuneração dos diplomatas, e menor do que a dos delegados manteve-se com uma

tendência geral ascendente, como já destacado anteriormente. Contudo, note-se que para nenhum dos casos apresentados, ainda que o poder de compra da carreira docente em comparação com outras tenha aumentado, há ultrapassagem de ganhos na relação com outras carreiras.

Gráfico 14: Evolução dos salários em valores reais de 1998 a 2015 . Em termos absolutos (a) e relativos (b)

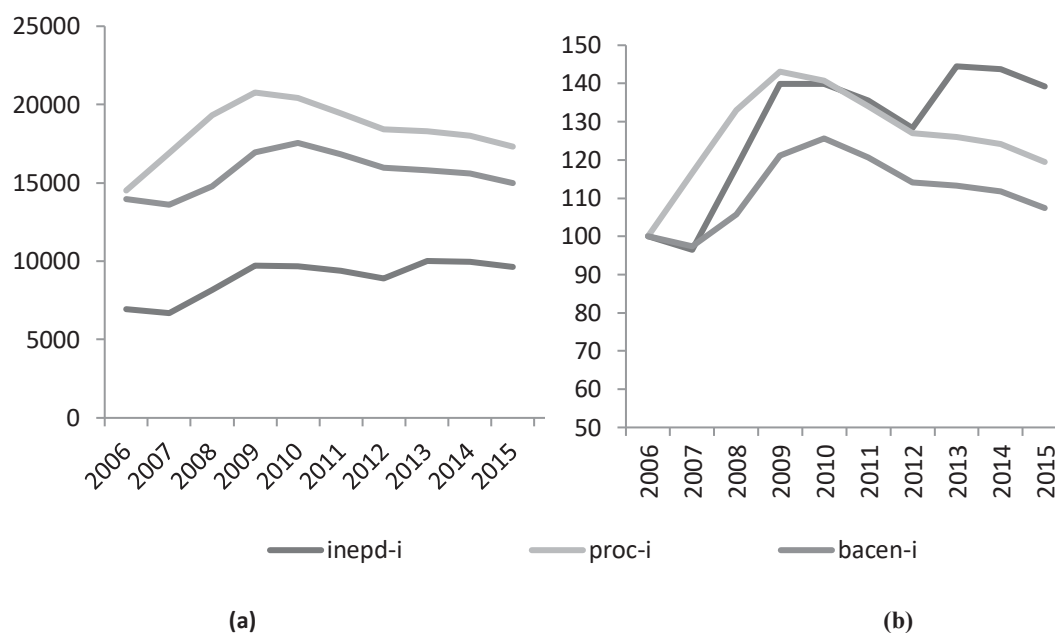


Delegado-f=salário final dos delegados Docente-f=Salário final dos docentes com doutorado Diplomata-f= salário final dos diplomatas

Fonte: Ministério do Planejamento (2017); IPEA (2017). Elaboração própria.

O gráfico seguinte mostra os salários dos pesquisadores do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (doravante pesquisadores do INEP) com doutorado, dos procuradores federais e dos analistas do BACEN. A partir do gráfico 15a é possível perceber que o salário dos pesquisadores doutores do INEP é substancialmente mais baixo do que os da outras duas carreiras, as quais são carreiras típicas de Estado. A variação relativa apresentada no gráfico 15b é maior para os procuradores e pesquisadores doutores se comparada com a dos analistas do BACEN. Portanto, as primeiras perceberam aumentos mais significativos ao longo do tempo.

Gráfico 15: Evolução dos salários em valores reais de 2006 a 2015 . Em termos absolutos (a) e relativos (b)



Inepd-i=salário inicial dos pesquisadores do Inep com doutorado Proc-i=Salário inicial dos procuradores federais Bacen-i=salário inicial dos analistas do Bacen.

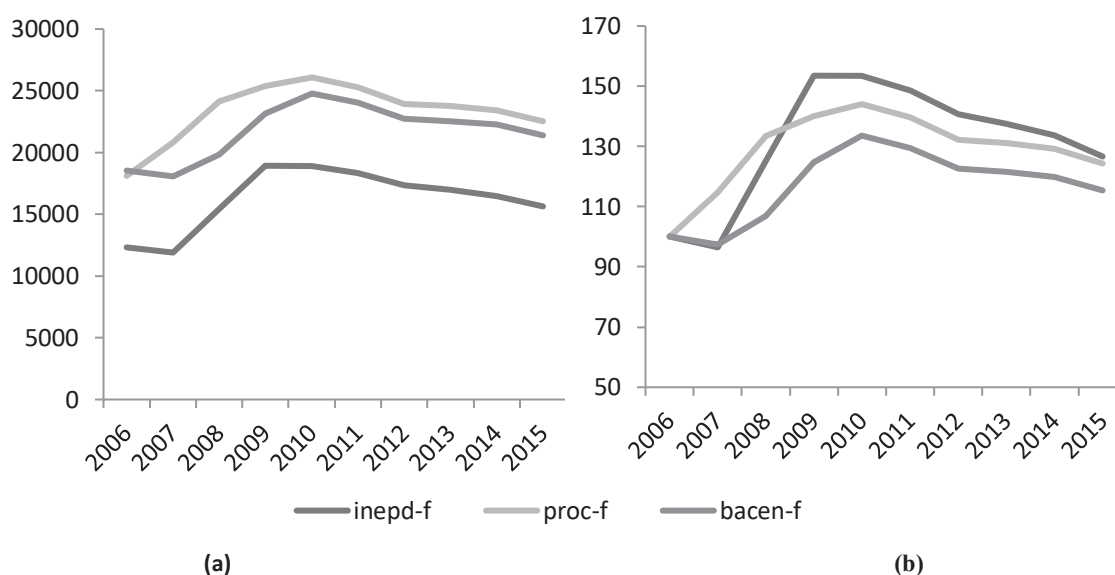
Fonte: Ministério do Planejamento (2017); IPEA (2017). Elaboração própria.

O gráfico 16 mostra os salários finais, revelando que estes possuem movimentos semelhantes aos salários iniciais. O teto salarial real dos procuradores e analistas do Bacen convergem mais do que os de início de carreira. A variação relativa ao longo do tempo também é parecida com os salários iniciais e chega a 50 % para os pesquisadores do INEP. É importante observar que os pesquisadores do Inep possuem o título de doutorado,⁵¹ não obstante o nível salarial dessa carreira é menor do que os das outras apresentadas no gráfico. Aqui observamos, novamente, a valorização de funções em detrimento do conhecimento intelectual. O título necessário para a prestação do concurso para a carreira de procurador e analista do BACEN é o de graduação – no primeiro caso, é exigido o título de bacharel em Direito. Ainda que não faça parte do escopo deste estudo discutir a importância, desempenho e regras para a avaliação do desempenho no serviço público é importante chamar a atenção para o fato de que a função dos pesquisadores do Inep é o de dar base para a formulação de políticas educacionais, com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento social e econômico

⁵¹ A carreira de pesquisador do INEP possui como pré requisito o título de mestrado ou doutorado.

do país. Nesse caso, chama a atenção como as remunerações dos pesquisadores do INEP não têm o mesmo padrão das remunerações dos pesquisadores do IPEA. Não conseguimos conjecturar hipótese relativa a esse fato, a não ser a de que os servidores do Ministério do Planejamento, em geral, são melhores remunerados do que os ligados ao Ministério da Educação.

Gráfico 16: Evolução dos salários em valores reais de 2006 a 2015 .Em termos absolutos (a) e relativos (b)



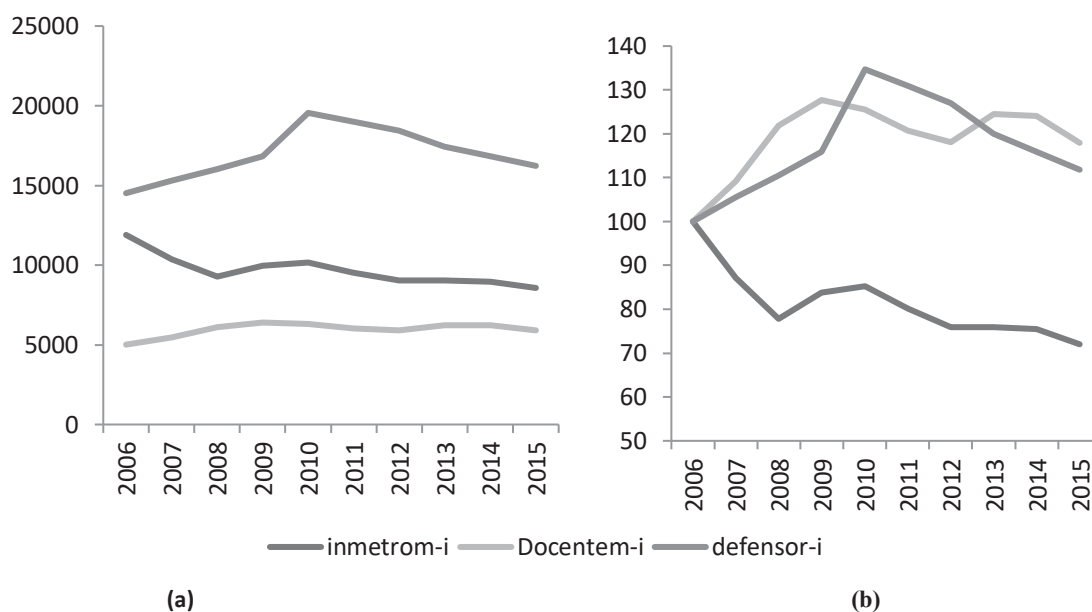
Inep -f=salário final do pesquisadores do INEP Proc-f=Salário final dos procuradores federais bacen-f=salário final dos analistas do Bacen.

Fonte: Ministério do Planejamento (2017); IPEA (2017). Elaboração própria.

Os gráficos 17 e 18 a seguir mostram os salários iniciais e finais, respectivamente, dos pesquisadores e analistas do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO) com título de mestre, docentes do magistério superior com mestrado e dos defensores públicos federais. A partir do gráfico 17a é possível verificar que o nível salarial dos defensores é mais elevado, e, de forma significativa, em relação aos salários dos pesquisadores do INMETRO e ainda mais do que os docentes mestres. O salário inicial dos docentes manteve-se praticamente estável, enquanto o salário real dos pesquisadores do INMETRO mostra tendência de queda, já para a carreira de defensor até 2010 o salário real mostra-se ascendente, quando começa a cair. Ao longo do período de 2006 a 2015 os salários que mais obtiveram ganhos relativos ao período

inicial foram os dos docentes e defensores. Por sua vez, o salário dos servidores do INMETRO com mestrado apresentou queda, revelando que o poder de compra dessa categoria caiu ao longo do tempo, assim as reposições salariais não foram capazes de repor a inflação verificada ao longo do período.

Gráfico 17: Evolução dos salários em valores reais de 2006 a 2015 em valores reais. Em termos absolutos (a) relativos(b)



Inmetrom-i= salário inicial dos pesquisadores e analistas do Inmetro com mestrado Docente m-i=salário inicial dos docentes com mestrado Defensor-i salário inicial dos defensores federais.

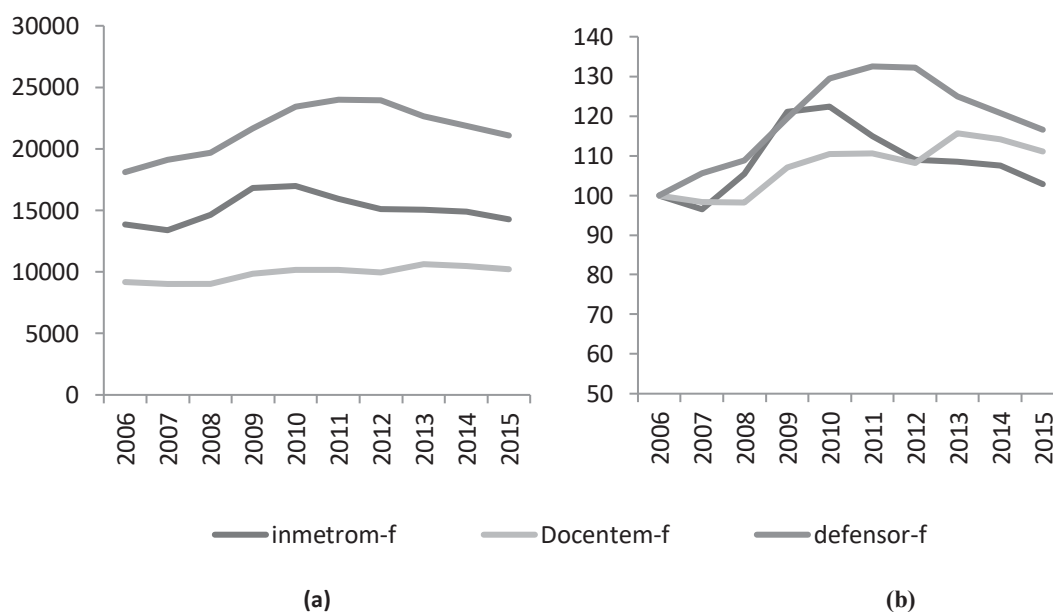
Fonte: Ministério do Planejamento (2017); IPEA (2017). Elaboração própria.

Os gráficos para os tetos salariais mostram que a evolução para os salários reais finais são parecidas com aquelas dos salários recebidos no início da carreira, como mostra 18a. Porém, a queda para os salários relativos mostrada através do índice salarial em 17b para os pesquisadores do INMETRO não é verificada de forma tão substancial para o teto desta carreira. É possível perceber que o salário aumenta e depois apresenta uma tendência a manter-se estável em termos reais. O salário dos docentes com mestrado também não sofre variação elevada, atingindo o máximo de aproximadamente aumento de 10% relativamente. Enquanto que para os defensores essa variação atinge o máximo no período considerado de aproximadamente 30%. Assim, o ganho real dessa carreira foi ao longo desse tempo maior do que as duas outras categorias.

Esses gráficos são interessantes porque mostram três carreiras que não apresentam claramente o comportamento de queda-aumento-queda mais tênue da maioria das outras carreiras. Chama a atenção o fato de que mestres que atuam no INMETRO tenham remunerações acima daquelas dos docentes com a mesma titulação.

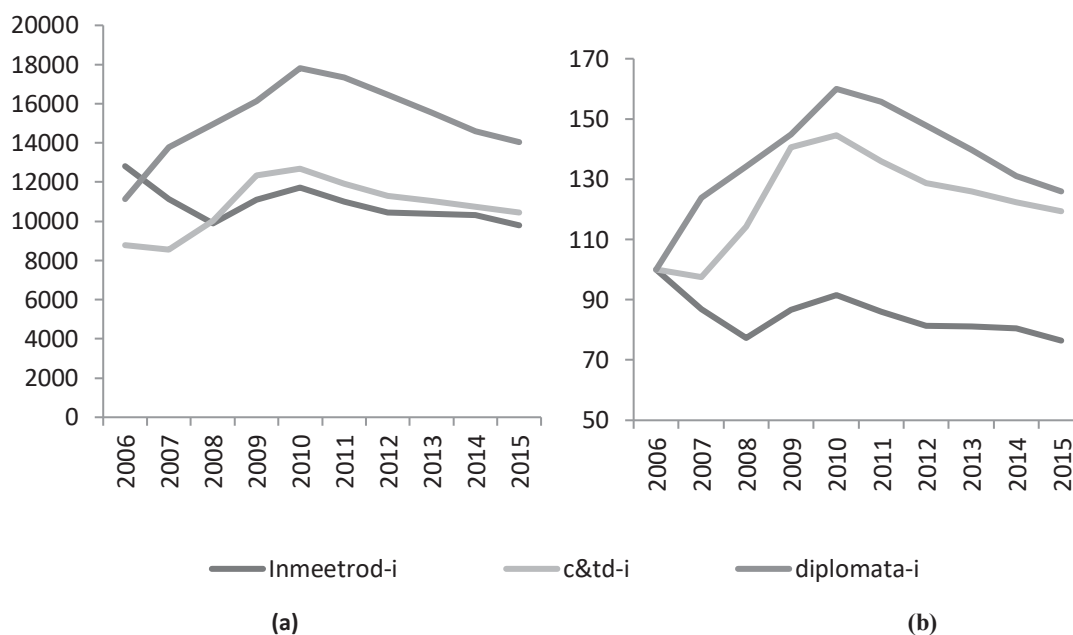
O gráfico 19 apresentado a seguir foi construído com os salários dos pesquisadores e analistas do INMETRO com doutorado, pesquisadores de ciência e tecnologia com doutorado e diplomatas. Os salários iniciais dos pesquisadores de C&T e do INMETRO são semelhantes e convergem, exceto no período inicial em que os servidores do Inmetro observam queda em seus salários reais e os pesquisadores de C&T aumento.

Gráfico 18: Evolução dos salários em valores reais de 2006 a 2015 . Em termos absolutos (a) relativos(b)



Inmetro m-f=Salário final dos pesquisadores e analistas do Inmetro Docentem-f=salário final dos docentes com mestrado Defensor-f=salário final dos defensores públicos federais.
 Fonte: Ministério do Planejamento (2017); IPEA (2017). Elaboração própria.

Gráfico 19: Evolução dos salários em valores reais de 2006 a 2015. Em termos absolutos (a) relativos (b)



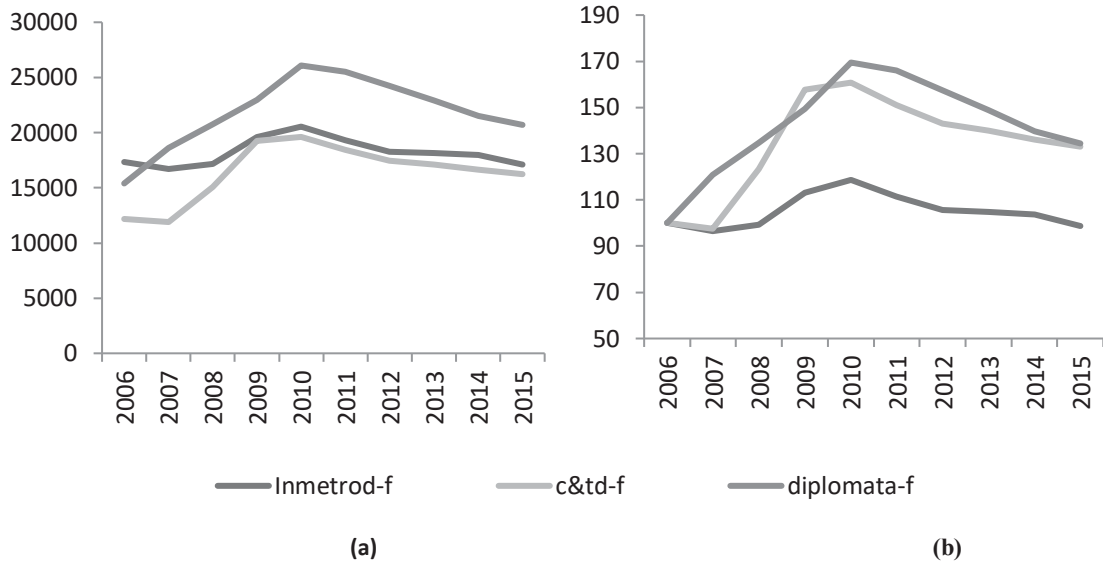
Inmeetrod-i=salário inicial dos pesquisadores do Inmetro com doutorado c&t d-i=salário inicial dos pesquisadores de ciência e tecnologia com doutorado diplomata-i=salário inicial dos diplomatas

Fonte: Ministério do Planejamento (2017); IPEA (2017). Elaboração própria.

A partir de 2008, os salários dos pesquisadores de C&T e analistas do INMETRO apresentam um movimento de convergência. O nível salarial dessas duas categorias ainda que possuam o título de doutorado é inferior de forma significativa ao dos diplomatas (carreira típica de Estado). No que se refere a variação relativa do salário, os diplomatas e pesquisadores de C&T percebem maiores variações, para os diplomatas a variação passa dos 60% e dos servidores de C&T passa dos 30%.

No gráfico 20, para os salários finais das referidas carreiras, o movimento dos salários é semelhante ao dos iniciais, exceto para a variação relativa da remuneração para os servidores do INMETRO com doutorado que sofrem queda no período inicial, mas depois estabilizam e apresentam aumento. No entanto, tal aumento não muito elevado, principalmente para uma carreira que se comparada com outras como defensores públicos e diplomatas não possui salário muito elevado, a variação máxima para essa carreira é de aproximadamente 10%.

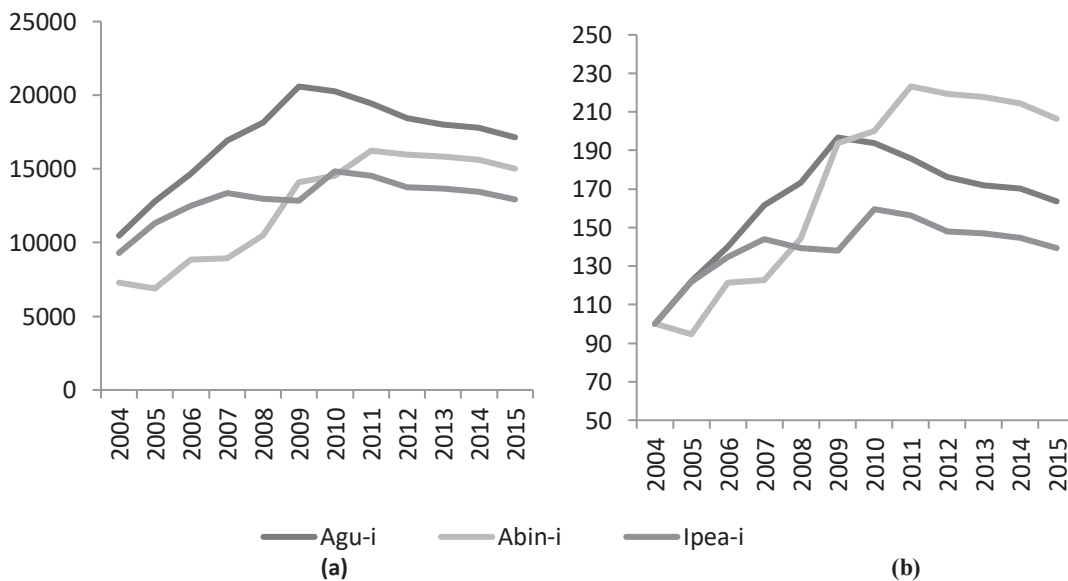
Gráfico 20: Evolução dos salários em valores reais de 2006 a 2015. Em termos absolutos (a) relativos (b)



Inmetro m-f=salário final dos analistas e pesquisadores do Inmetro c&td-f=salário final dos pesquisadores de ciência e tecnologia diplomata-f=salário final dos diplomatas.

Fonte: Ministério do Planejamento (2017); IPEA (2017). Elaboração própria

Gráfico 21: Evolução dos salários em valores reais de 2004 a 2015. Em termos absolutos (a) relativos (b)



AGU-i=salário inicial dos advogados da União Abin-i=salário inicial dos oficiais de inteligência da Abin Ipea-i=salário inicial do plano de cargos do Ipea.

Fonte: Ministério do Planejamento(2017); IPEA (2017). Elaboração própria.

O gráfico 21 apresenta as carreiras de Advogado da União, Oficial de Inteligência da ABIN (Agência Brasileira de Inteligência) e do plano de cargos do IPEA. As duas primeiras são carreiras típicas de Estado e recebem pela forma de subsídio. A carreira da ABIN mostra tendência de aumento desde o início do período, apresentando estabilidade a partir de 2010, ao contrário de outras carreiras típicas já apresentadas aqui, que observam quedas nos salários reais em dois períodos distintos. Os advogados da União, que começam a receber subsídio a partir de Julho de 2006, também mostram aumentos até 2010, quando o salário começa a cair. Os salários do IPEA mostram movimento de ascendência, no entanto, não de forma tão elevada quanto as outras duas categorias e, da mesma forma que a remuneração dos advogados a partir de 2010, começam a observar perda no poder de compra. No que se refere à variação relativa dos salários, os oficiais da ABIN tiveram o maior aumento ao longo do período, chegando a aproximadamente 130% em 2010, quando os salários passam a permanecer estáveis em valores reais. Se olharmos para a trajetória da remuneração da ABIN, notamos que ela vai convergir ao longo do tempo com carreiras do núcleo de gestão e dos analistas do BACEN. Esse é um processo contínuo de valorização da carreira que pode ter duas explicações (não excludentes): processo de barganha dos servidores para equiparação e aceite, por parte do governo, da equiparação dadas considerações sobre função e lugar na estrutura do Estado. Era uma carreira típica de Estado que não recebia remuneração semelhante a várias outras mostradas aqui. Em seguida os advogados da União perceberam maior variação relativa. Não faz parte do escopo desse trabalho, mas consideramos, como já anteriormente citado, que as carreiras jurídicas sofrem um efeito de serem guindadas pelos salários ofertados para bacharéis em Direito em outros poderes, em especial em carreiras nas quais esses bacharéis tornam-se membros de poder – magistratura e ministério público.

O gráfico 22 mostra a evolução dos salários finais para tais categorias. Da mesma forma que nos salários iniciais o salário dos advogados da união mantém-se superiores aos demais durante todo o período e a partir de 2010 os salários reais começam a cair, quando a remuneração dos advogados se aproxima da remuneração dos oficiais da ABIN.

Gráfico 22: Evolução dos salários em valores reais de 2004 a 2015 . Em termos absolutos (a) relativos(b)



Agu-f=salário final dos advogados da União Abin-f=salário final dos oficiais de inteligência da Abin Ipea-f=salário final do plano de cargos da Ipea.

Fonte: Ministério do Planejamento (2017); IPEA (2017). Elaboração própria.

A remuneração do teto da carreira do IPEA no período inicial da série era muito parecida com a dos advogados e com os servidores da Abin, no entanto, ao longo do período esse quadro muda e o salário real desses servidores sofre queda e ficando num nível abaixo dos outros dois. Ao longo do período de 2004 a 1998 o salário que mais variou de forma relativa foi o salário da Abin, mostrando grande valorização dessa carreira, o valor máximo de valorização chega a aproximadamente 140%. Os oficiais da Abin trabalham para a orientação de tomadas de decisão do governo, em geral para a presidência da república – posição privilegiadíssima, dado que o sistema político brasileiro confere poderes bastantes amplos para o executivo federal.

O objetivo dessa seção foi o de mostrar o movimento dos salários ao longo do período delimitado para a pesquisa. Todas as carreiras escolhidas para o estudo foram apresentadas em algum dos gráficos. Cabe ressaltar que não foi feita a comparação de todas as carreiras entre si, mas realizamos comparações que colocam carreiras com características distintas frente-a-frente.

Pensamos que o apresentado é suficiente para ter algumas respostas preliminares. Ao longo da análise dos gráficos foi possível perceber que, as carreiras consideradas típicas de Estado possuem em geral níveis salariais mais elevados do que as não típicas, da mesma forma aquelas carreiras que possuem atividades ligadas de forma mais direta

ao centro do poder executivo também possuem maiores níveis salariais (bem como foram valorizadas mesmo em períodos de queda geral, como no caso da Abin). Em muitos dos casos a variação ao longo do tempo dos salários relativos é maior para as carreiras não típicas, mas os aumentos não são suficientes para que os salários dessas carreiras se aproxime das típicas, ainda que os reajustes concedidos sejam maiores.

Em termos da periodização, a reestruturação para remuneração através de subsídio parece ser decisiva para aumentos. Como afirmado, é possível que ao mudar a remuneração para subsídio, parcelas que ficavam ocultas dos dados do Ministério do Planejamento tenham sido incorporados às remunerações dos servidores em comento. Além disso, temporalmente, poucas carreiras fugiram do padrão de queda-aumento-queda mais tênue que, grosso modo, correspondem aos governos de FHC, Lula e Dilma. É claro que fatores relacionados à situação da economia nacional – crescimento/estagnação – e, por conseguinte, com a arrecadação, devem estar ligados à explicação desse padrão. No próximo capítulo levaremos isso em consideração no modelo de dados em painel. Adicionalmente, inclinações ideológicas, pretensões de eleição e reeleição e características diversas da chefia do executivo e do primeiro escalão são importantes para explicar esse padrão. Entretanto, como pensamos que isso deve ser objeto mais de uma narrativa histórica do que de um trabalho com a natureza do aqui apresentado, isso não será escopo da nossa pesquisa.

Finalmente, as carreiras que possuem títulos como doutorado e mestrado, ainda que experimentem uma valorização ao longo do período, permanecem com níveis salariais bem abaixo de carreiras como advogados da União e procuradores federais. Vê-se, portanto, que o nível educacional, variável típica de explicação de salários no setor privado, não é decisiva para nosso caso.

Na próxima seção é realizada uma análise de agrupamento, em que é verificado como as diversas categorias do funcionalismo público formam *clusters* de acordo com suas médias salariais. Isso deve adicionar perspectiva ao que foi apresentado acima.

3.3. Análise de agrupamentos

A análise de agrupamentos possui como objetivo verificar se existem comportamentos semelhantes entre observações. No caso do presente estudo, o intuito é verificar a existência de comportamentos semelhantes entre os salários de diferentes carreiras do serviço público do executivo da União. O que se busca com tal metodologia de análise é a formação de grupos ou *clusters*, nos quais exista a homogeneidade interna da variável escopo- remuneração (FÁVERO& BELFIORE,2015). Assim, para que um *cluster* seja formado é necessário que as observações dentro do mesmo sejam relativamente semelhantes entre si, e ao mesmo tempo, diferentes das observações do outro *cluster*. A análise de agrupamento é um método diferente daqueles convencionalmente utilizados para classificação, uma vez que sua aplicação não requer que existam previamente hipóteses sobre a formação dos grupos. Ela não apresenta, portanto, um caráter preditivo para outras observações que não estão na amostra, representando, dessa forma, apenas uma técnica de análise exploratória dos dados.

Na presente seção, o objetivo é verificar como as diferentes categorias se comportam no que se refere aos seus salários iniciais e finais, e como elas se agrupam de acordo com o nível salarial médio ao longo do tempo. Com isso, foi feita uma média do salário real ao longo de todo o período de análise (1998-2015). Ainda, de forma complementar, foi realizada a média de acordo com o ciclo político, em que o objetivo foi verificar se os salários das diferentes carreiras comportam-se de forma semelhante ou não de acordo com o governo no período de análise. Os ciclos políticos são definidos através dos mandatos dos chefes do executivo federal.

Existem dois métodos para a análise de *cluster*, o **método hierárquico** permite que os dados comportem-se de forma aleatória, o que torna possível a identificação de forma livre do ordenamento e alocação das observações (FÁVERO& BELFIORE,2015). A partir desse método, promove-se uma estrutura hierárquica para a formação dos grupos. Inicialmente formam-se tantos grupos quanto o número de observações e em seguida os subgrupos vão se formando de acordo com as semelhanças das características. O segundo método dito **não hierárquico** consiste na maximização de características semelhantes entre as observações dentro de um determinado grupo e preliminarmente é definida uma quantidade de clusters que se pretende formar. No presente trabalho inicialmente foi aplicado o método hierárquico para que fosse observado como os dados iriam se comportar, bem como a quantidade de *clusters* que seriam formados. Feita essa análise, o segundo momento consiste na aplicação do método não hierárquico, no qual a quantidade de clusters definida foi baseada no

número de clusters formado a partir do primeiro método- baseado em Fávero & Belfiore (2015).

No que se refere à característica dos dados, existem dois métodos de análise possíveis. O primeiro, parte do estudo de comportamento de semelhança (medidas de similaridade), as quais são usadas quando as variáveis são binárias e o que importa é a frequência dos pares de resposta que convergem. O segundo método consiste em definir a distância (dissimilaridade), aplicado quando as variáveis são essencialmente métricas. Como no presente estudo as variáveis utilizadas para a formação dos *clusters* são os salários das diferentes categorias, aplicamos esse último método de medidas de dissimilaridade⁵².

Na literatura existem alguns critérios de dissimilaridade para que as variáveis sejam agrupadas. Para efeitos dessa análise, foram testados todos e, ao fim, optou-se por apenas um deles para as variáveis métricas, a distância mais comum, dita Euclidiana. A seguir, para constar, todos os critérios de dissimilaridade são apresentados baseado em Johnson& Wichern(2007) e Fávero & Belfiore (2015).

1. Distância Euclidiana: é a distância mais comum, medindo a distância geométrica entre duas observações de tamanho n, sejam $x=[x_1, x_2, \dots, x_n]$ e $y=[y_1, y_2, \dots, y_n]$ tem-se:

$$d_{xy} = \sqrt{\sum_{i=1}^p (x_i - y_i)^2}$$

2. Distância quadrática Euclidiana:É geralmente utilizada quando as variáveis apresentam pequena dispersão de seus valores, é o quadrado da distância euclidiana :

$$d_{xy} = \sum_{i=1}^p (x_i - y_i)^2$$

⁵² Inicialmente foi feita uma análise de cluster em que considerou-se o quantitativo de servidores nas categorias, no entanto esse dado não é encontrado para a carreira de oficial da ABIN, e ao observar os clusters formados foi verificado que o peso dado para o quantitativo era elevado, não dando importância para os salários, que são o foco do estudo. Para incluir o quantitativo foi necessário realizar uma padronização dos dados utilizando o método mais comum para tal, o procedimento por Zscores. Após a aplicação da metodologia foram formados dois grupos, um que continha apenas a carreira de docente e outro com todas as demais carreiras. A explicação para tal fenômeno é que a carreira de docente possui um quantitativo de servidores muito elevado quando comparado com os demais, no entanto como pode ser visto posteriormente, o quantitativo no que se refere a determinação salarial e os reajustes pode não ser uma variável tão relevante, portanto, optou-se por retirá-lo da análise de agrupamento.

3. Distância de Minkowski: É medida de dissimilaridade a partir da qual as outras são derivadas. Mede a distância city-block entre dois pontos, em que m assume valores inteiros e positivos. Para $m=2$ tem-se a distância euclidiana:

$$d_{xy} = \sqrt[m]{\sum_{i=1}^p (|x_i - y_i|^m)}$$

4. Distância de Manhattan: também denominada por distância absoluta ou bloco, essa medida considera apenas as diferenças entre os valores de cada variável. É também um caso da distância de Minkowski quando $m=1$:

$$d_{xy} = \sum_{j=1}^k |x_j - y_j|$$

5. Distância de Chebychev: conhecida por distância máxima ou infinita é um caso da distância de Manhattan, considerando a diferença máxima entre as variáveis:

$$d_{xy} = \max |x_i - y_i|$$

6. Distância de Mahalanobis ou distância estatística: Adicionalmente Johnson & Wichern (2007) apresentam essa distância.

$$d_{xy} = \sqrt{(x - y)' S^{-1} (x - y)}$$

Fávero e Belchior (2015) destacam que são três os principais tipos de ligações ou métodos de encadeamento⁵³ entre as variáveis para os esquemas hierárquicos aglomerativos- nos quais são formados, a cada etapa, grupos maiores de aglomeração, em cada etapa são incluídas novas observações até chegar ao número total de *clusters*. O método de encadeamento único (*Nearest Neighbor*) dá maior peso para as menores distâncias para a formação dos grupos. O método de encadeamento completo (*Furthest*

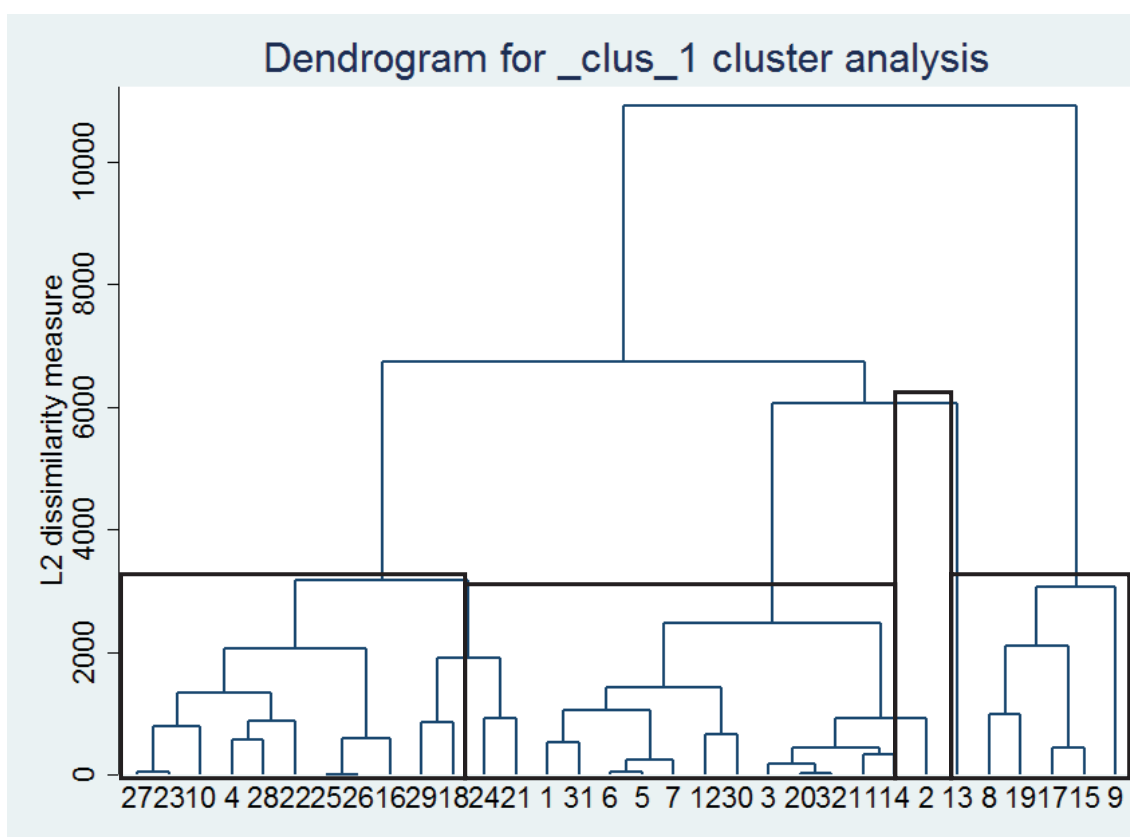
⁵³ Johnson & Wichern (2007) destacam que ainda existem mais dois métodos de agrupamento, o método do centróide (HAIR Jr. ET AL, 2005) e o método de Ward (ver Johnson & Wichern, 2007).

Neighbor) confere maior relevância às maiores distâncias entre as observações para a formação de novos *clusters*, sendo utilizado para os casos em que a distância entre as observações não seja muito grande. No método de encadeamento médio (*Between groups*), dois grupos sofrem fusão com base na distância média entre todos os pares de observações pertencentes a esses grupos. Tal método preserva a solução de ordenamento das observações em cada grupo que é oferecida pelo método único quando há uma distância considerável entre as observações, da mesma forma ocorre quando a distância entre as observações é baixa.

O método de encadeamento escolhido foi o método de encadeamento médio. Durante o estudo percebe-se que a combinação ideal foi a que utiliza a distância euclidiana e o método de ligação médio (*average linkage*). A partir da quantidade de clusters formados no esquema hierárquico, utilizando o método médio de ligação, parte-se para o método não hierárquico, que maximiza a homogeneidade interna dentro de cada grupo, buscando de tal forma agrupar as diferentes categorias de forma que cada cluster consista de carreiras com salários semelhantes e, num segundo momento, observam-se as características de tais categorias de servidores.

A partir da primeira etapa da análise de agrupamento é possível plotar um dendrograma, o qual ilustra o passo a passo dos agrupamentos e facilita a visualização da alocação de cada observação. A figura 1 apresenta o dendrograma do agrupamento através do método hierárquico. Nele, observamos a formação de quatro *clusters*, destacados em negrito, referente à média dos salários do período total da análise, 1999 a 2015.

Figura 1. Dendrograma- Período 1998-2015



Elaboração própria. A análise de cluster foi realizada através do software Stata.

O dendrograma indica a formação de quatro grupos que possuem comportamento semelhante no que se refere aos salários, os grupos estão destacados pelas linhas em negrito. No eixo vertical os valores mostram a escala de dissimilaridade⁵⁴.

A tabela 4 a seguir mostra os resultados do dendrograma, mostrando quais carreiras estão presentes em cada *cluster*. Cabe ressaltar que a carreira de delegado forma somente ela um cluster isolado, o *cluster* 3. O *cluster* 2, por sua vez, é formado por quase totalmente carreiras típicas de Estado, com exceção da carreira das agências reguladoras.⁵⁵ Além de não fazer parte das carreiras típicas, as remunerações das agências reguladoras não são pela forma de subsídio. A carreira de técnico de planejamento e pesquisa do IPEA também não é de Estado, no entanto, recebe via subsídio e possui uma média salarial parecida com as carreiras típicas, as quais também recebem via subsídio.

⁵⁴ Os números no eixo horizontal se referem ao número que identifica cada carreira na base de dados.

⁵⁵ Cabe ressaltar que a categorias das agências reguladoras recém a GQ, gratificação por qualificação que é concedida aqueles servidores que possuem cursos oferecidos dentro do próprio órgão, essa gratificação poder ser concedida no valor de 10 a 20% do maior vencimento básico das categorias. A média salarial usada para a análise de agrupamento foi a dos servidores que recebem a GQ de 20%.

Tabela 4. Análise de Cluster -1998-2015

cluster 1	cluster 2	cluster 3	cluster 4
Inmetro-doutorado	Gestor		C&t-mestrado
Ipea	Procurador da fazenda	Delegado	Docente-especialização
Inep-especialização	Auditor da receita		Docente-mestrado
Inep-doutorado	Tec. Pesquisa Ipea		Docente-aperfeiçoamento
Agente	Diplomata		C&t
Ibge-doutorado	Procurador Federal		Docente-graduação
Docente-doutorado	Agências reguladoras		
Inep-Mestrado	Analista da Cvm		
Ibge-especialização	Auditor da previdência		
C&t-doutorado	Abin		
Ibge-mestrado	Defensor		
inmetro-mestrado	Advogado da União		
	Analista do Bacen		

Elaboração própria.

Na tabela 5 podem ser observadas as médias salariais para todas as categorias para o período de 1998 a 2015⁵⁶, além da associação ao respectivo *cluster* ao qual cada categoria. É possível identificar que o *cluster 2* formado essencialmente por carreiras típicas e/ou que recebem pela forma de subsídio possuem uma média salarial mais elevada se comparada aos outros, porém o *cluster 3* com a média salarial da carreira de Delegado é a maior, por tal motivo esse grupo de servidores formam então um cluster isolado. O *cluster 4* é aquele com a menor média salarial, sendo constituído pelas carreiras de docente com graduação, especialização, mestrado e aperfeiçoamento e pelas carreiras de ciência e tecnologia sem nenhuma titulação adicional e a com o título de mestrado. O *cluster 1* possui as carreiras com remuneração intermediária, sendo constituído por categorias ligadas a áreas de pesquisa como INEP, os tecnologistas do IBGE, INMETRO, todas com algum nível de titulação. As carreiras de docente e pesquisadores de C&T com doutorado também constituem esse grupo. Apenas a carreira de agente da polícia federal e aquelas pertencentes ao plano de cargos do IPEA não requerem algum nível de titulação e fazem parte desse grupo.

⁵⁶ Como mencionado anteriormente para algumas carreiras não existem dados disponíveis para o período todo de 1998 a 2015, dessa forma para tais carreiras a média salarial apresentada é referente ao período disponível para o dado dos salários.

Tabela 5. Média dos salários iniciais (Wi) e finais (Wf) reais (1998-2015)

Categoria	Wi(R\$)	Wf(R\$)	Cluster
Advogado	15132.97828	19556.80222	2
Abin	12477.08075	17289.78717	2
Agência Reguladora	12640.07118	18046.83909	2
Agente PF	9593.282111	14527.28833	1
Auditor Receita	13981.00156	19991.11611	2
Auditor Previdência	13992.71522	20042.47056	2
Analista do bacen	13746.82161	20073.56944	2
C&T	4770.980111	8464.666389	4
C&T-mestrado	7112.701611	9481.290778	4
C&T-doutorado	9095.798111	13664.66039	1
Analista da cvm	12742.56344	18392.63778	2
Defensor	14447.92906	18700.29611	2
Delegado PF	17523.68444	23404.115	3
Diplomata	13012.823	18193.84333	2
Docente-aperfeiçoamento	3965.829333	6818.722611	4
Docente-doutorado	7277.587444	13637.13556	1
Docente-especialização	4175.614889	7204.974833	4
Docente-graduação	3860.06	6570.25	4
Docente-mestrado	5201.86	9358.10	4
Gestão	12465.30339	18086.27333	2
Ibge-doutorado	9739.8735	16650.173	1
Ibge-especialização	8838.7676	14569.8106	1
Ibge-mestrado	8319.4821	13822.9246	1
Inep-Doutorado	8911.3211	16227.544	1
Inep-especialização	7192.0323	13036.8809	1
Inep-mestrado	7192.0323	13036.8809	1
Inmetro-doutorado	7589.634484	12856.38081	1
Inmetro-mestrado	9677.1345	15094.33	1
Ipea	11363.28467	16480.71111	1
Procurador Fazenda	15113.33133	18597.97389	2
Procurador Federal	14621.04694	19699.96278	2
Tec. Pesq.Ipea	12468.46022	18105.05889	2

Fonte: Elaboração própria.

Após verificar a formação dos *clusters*, parte-se para a etapa em que se analisa por meio da variância de um fator -Anova- se os valores das variáveis são estatisticamente diferentes entre os grupos formados. Os resultados dessa análise apresentam se existem variabilidade entre os grupos (*between grupos*) e dentro dos grupos (*within groups*). Os resultados tanto para os salários iniciais e finais mostram que pelo menos um *cluster* apresenta média estatisticamente diferente entre os quatro grupos formados ao nível de

significância de 1%, a estatística F apresenta *p-valor* 0,00. A tabela 6 apresenta de forma sintética os resultados para salários iniciais e a tabela 6 para os salários finais.

Tabela 6. Média geral para salários iniciais (período 1998-2015)

Cluster	Wi		
	Média	Desvio Padrão	Freq
1	8557.56	985.45	11
2	13443.25	1150.65	14
3	17523.68	0	1
4	4847.85	12221.99	6
Prob>F	0		

Fonte:Elaboração própria (2017)

Tabela 7.Média geral para salários finais (período 1998-2015)

Cluster	Wf		
	Média	Desvio Padrão	Freq
1	14367.31	1203.48	11
2	18661.23	1091.96	14
3	23404.115	0	1
4	8013.007	1252.4308	6
Prob>F	0		

Fonte: Elaboração própria

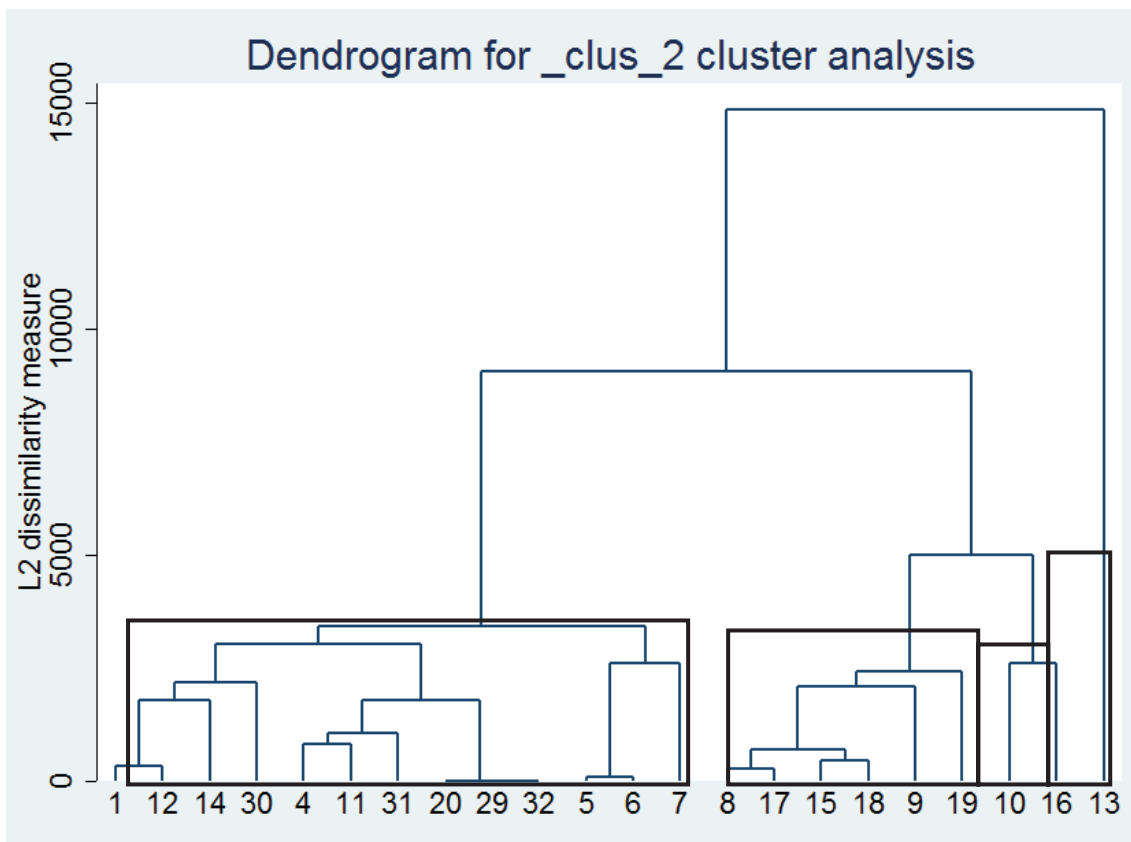
Após a aplicação do método hierárquico foi feito o método não hierárquico. A formação dos grupos foi a mesma do que no método hierárquico.

Um segundo momento da análise exploratória dos dados foi a realizar a análise de agrupamento por ciclo político. Optou-se por realizar tal análise em função do período selecionado conter três mandatos presidenciais diferentes. Como mencionado em capítulo anterior, as relações políticas são transferidas para as relações salariais no setor público. Tal análise objetiva verificar se o comportamento dos salários e o agrupamento das categorias são distintos durante os diferentes ciclos políticos, ou se o padrão permanece sempre o mesmo. A figura 2 apresenta o dendrograma para o primeiro ciclo político referente ao governo FHC. Na tabela 8 são apresentados os *clusters* e quais categorias⁵⁷ pertencem a cada grupo. A partir da figura 2 é possível perceber a formação

⁵⁷É importante salientar que para o primeiro ciclo político apenas para 22 planos de cargos os dados estavam disponíveis, dessa forma carreiras como Inmetro, Ibge agências reguladoras, dentre outras não estão incluídas nessa análise.

de quatro grupos de diferentes médias salariais. De forma parecida para a análise de agrupamento para todo o período como um todo, as carreiras consideradas típicas de Estado, que posteriormente passariam a receber via subsídios estão agrupadas no mesmo *cluster*, (*cluster* 1). O *cluster* 2 é formado pelas carreira dos docentes e dos pesquisadores de C&T, exceto aqueles com o título de doutorado, que formam o *cluster* 3. A carreira de delegado forma um cluster isolado, apresentando a maior média salarial.

Figura 2. Dendrograma do ciclo político 1



Fonte: Elaboração própria. A análise de agrupamento foi realizada através do software Stata.

Tabela 8. Análise de Cluster. Ciclo Político 1.

cluster 1	cluster 2	cluster 3	cluster 4
Advogado	C&t-mestrado	C&t-doutorado	Delegado
Agente	Docente-especialização	Docente-doutorado	
Auditor da receita	Docente-mestrado		
Auditor da previdência	Docente-aperfeiçoamento		
Analista do Bacen	C&t		
Analista da Cvm	Docente-graduação		
Defensor			
Diplomata			
Gestor			
Ipea			
Tec. Pesquisa Ipea			
Procurador Federal			
Procurador da fazenda			

Fonte: Elaboração própria

A tabela 9 apresenta as médias salariais iniciais e finais para todas as categorias e associa ao *cluster* ao qual ela pertence. O *cluster* 4 possui a maior média salarial, seguido do *cluster* 1, composto em sua maioria por carreiras típicas de Estado. Os docentes e pesquisadores de C&T com doutorado possuem a terceira maior média e por fim, essas mesmas categorias, porém com as titulações de graduação, aperfeiçoamento, mestrado e especialização, formam o cluster com menor média.

Durante o primeiro ciclo político, que se refere ao segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, ocorreu a, mencionada anteriormente, Reforma Gerencial da administração pública. Nele, percebemos que as carreiras típicas formam um grupo com a segunda média salarial, com a maior sendo a dos delegados, também carreira típica. É necessário destacar que nesse período as carreiras ligadas a finanças, gestão e planejamento públicos estavam dentro do plano de valorização previsto na reforma. É possível verificar que a diferença das médias das categorias pertencentes aos clusters 1 e 4 são muito elevadas se comparadas com os *clusters* 2 e 3. A diferença é maior quando é feita uma comparação entre o cluster 1 e o 2, ainda que no *cluster* 2 as carreiras possuam títulos em sua grande maioria. A média dos salários iniciais do *cluster* 1 é aproximadamente 60% mais elevada do que o *cluster* 2, sendo de 53% para salários finais. A diferença do cluster 1 para o *cluster* 3, que é composto por duas categorias com título de doutorado, também é elevada, aproximadamente , 39% para o salário do início de carreira. Nesse sentido, é possível verificar uma valorização salarial para as categorias que constituem o cluster 1, a diferença é ainda maior quando se compara com

a carreira dos delegados. A análise de *cluster* confirma, para esse período, nossa análise da seção anterior. Ainda digno de nota é o fato de que as carreiras que receberiam via subsídio a partir de meados do segundo ciclo político já eram valorizadas nesse primeiro ciclo. O que o subsídio fez, então, não foi valorizar especialmente essas carreiras do cluster 1 em relação a outras, mas sim aumentar as remunerações que já eram diferenciadas.

Tabela 9. Médias salariais Ciclo político 1.

Categoria	Wi(R\$)	Wf(R\$)	Cluster
Advogado	11109.07875	15491.6	1
Agente	9853.99975	14450.22	1
Auditor da Receita	9453.43275	16682.3025	1
Auditor da previdência	9406.36775	16741.945	1
Analista do Bacen	11163.586	18646.055	1
C&T-mestrado	3548.07875	7094.89525	2
C&T	5512.787	6083.48775	2
C&T-doutorado	7068.29225	10457.915	3
Analista da Cvm	9052.137	14520.53	2
Defensor	11448.647	15462.5125	2
Delegado	18818.54	22313.42	4
Diplomata	10863.56	13753.0375	1
Docente-aperfeiçoamento	3581.5085	6567.5325	2
Docente-Doutorado	4999.85575	12023.53	3
Docente-especialização	3759.8115	6944.88975	2
Docente-graduação	3313.81925	6207.7355	2
Docente-mestrado	4154.39575	8857.89475	2
Gestão	8218.195	13562.425	1
Ipea	8218.193	13562.4225	1
Tec. Pesq.Ipea	8218.193	13562.4225	1
Procurador Federal	9339.0185	15462.5125	1
Procurador Fazenda	12908.385	13942.0775	1

Fonte: Elaboração própria.

As tabelas 11 e 10, por sua vez, apresentam a média geral para cada *cluster* e também o resultado da análise de variância, a estatística *F* mostra que existe variabilidade entre os clusters, ou seja, pelo um dos clusters apresentam médias salariais diferentes dos demais a 1 % de significância.

Tabela 10. Média geral para salários iniciais. Ciclo político 1.

Cluster	Wi		
	Média	Desvio Padrão	Freq
1	9942.52	1454.19	13
2	3978.4	802.18	6
3	6034.07	1462.6055	2
4	18818.539	0	1
Prob>F		0	

Fonte: Elaboração própria

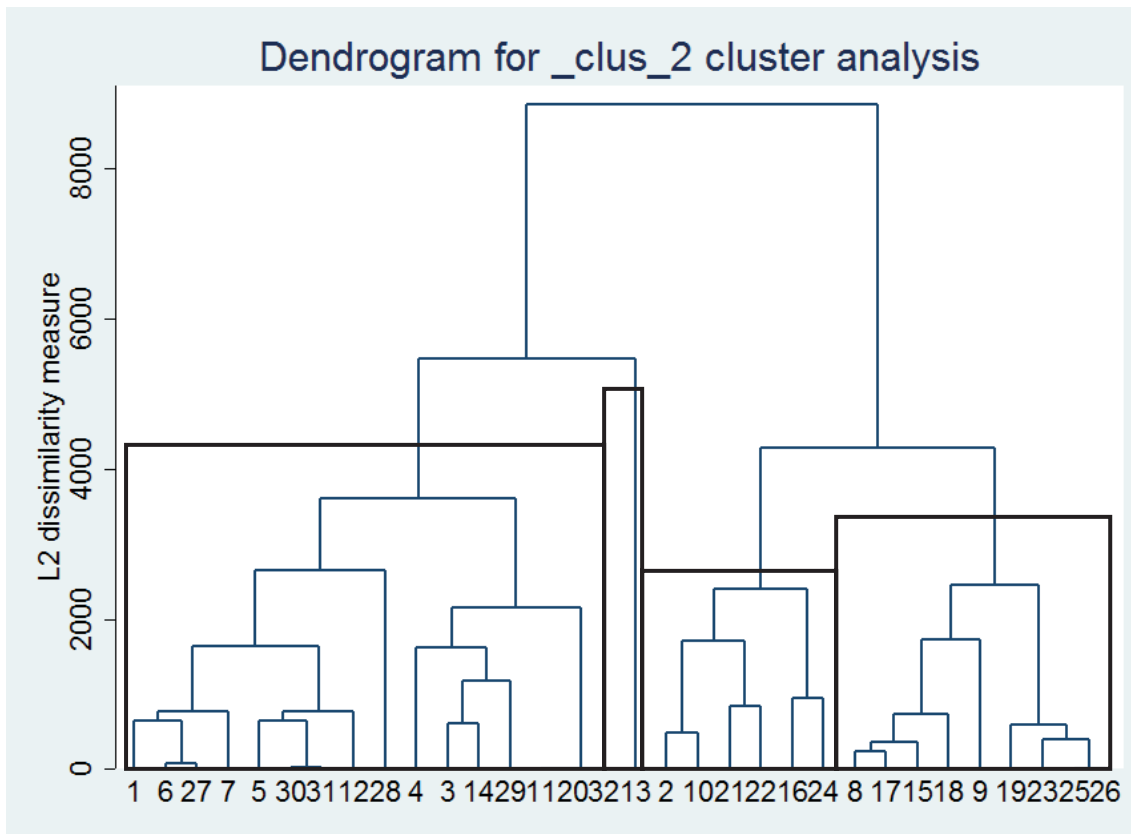
Tabela 11. Média dos salários finais dos clusters. Ciclo político 1.

Cluster	Wf		
	Média	Desvio Padrão	Freq
1	15064.62	1559.36	13
2	6959.4	1010.8	6
3	11240.72	1107.05	2
4	22313.42	0	1
Prob>F		0	

Elaboração própria

A Figura 3 mostra o Dendrograma para a análise de agrupamento do ciclo político 2, período da primeira gestão Lula. O comportamento da formação de grupos não se mostra muito diferente do ciclo político 1. No entanto, para tal ciclo mais categorias foram incorporadas na análise. As áreas ligadas a pesquisa e educação formam dois grupos, os *clusters* 2 e 3, com exceção da carreira da ABIN. E as carreiras consideradas típicas e/ou receberiam subsídio formam o cluster 1, sendo que a carreira de delegado continua formando um cluster único.

Figura 3. Dendrograma Ciclo político 2



Fonte: Elaboração própria. A análise de agrupamento foi realizada através do software stata.

A tabela 12 apresenta os clusters e associa cada categoria ao seu respectivo *cluster*. No *cluster* 1 as carreiras do INMETRO com mestrado e doutorado estão agrupadas junto com as carreiras típicas e com as carreiras do IPEA, que não são típicas. Os *clusters* 2 e 3 possuem essencialmente carreiras com alguma titulação, exceto a carreira de oficial de ABIN pertencente ao cluster 2 e as carreira de docente com nível de graduação e pesquisadores de C&T.

Tabela 12. Análise de Cluster.Ciclo político 2

cluster 1	cluster 2	cluster 3	cluster 4
Advogado	Abin	Docente-mestrado	Delegado
Agente	C&t-doutorado	Docente-graduação	
Auditor da receita	Docente-doutorado	Docente-especialização	
Agencia Reguladora	Ibge-doutorado	Docente-aperfeiçoamento	
Analista do Bacen	Ibge-especialização	C&T	
Analista da Cvm	Inep-doutorado	C&T-mestrado	
Defensor	Docente-doutorado		
Diplomata	Ibge-mestrado		
Gestor	Inep-mestrado		
Ipea			
Tec. Pesquisa Ipea			
Procurador Federal			
Procurador da fazenda			
Inmetro-doutorado			
Inmetro-mestrado			
Auditor previdência			

Fonte:elaboração própria

No que se refere ao nível salarial o *cluster* 2 possui maior média do que o 3, no entanto quando é comparado com o 1, a média salarial das categorias pertencentes a tal grupo é relativamente maior, a diferença entre 1 e 2 chega a 36% para os salários iniciais e para os salários finais aproximadamente 29%. De forma linear com o ciclo político 1, as carreiras típicas de Estado continuam com um nível salarial mais elevado, mostrando dessa forma que tais funções são mais valorizadas do que outras, como a dos docentes, que exige maior nível educacional, por exemplo. Cabe ressaltar que durante o ciclo 2, algumas carreiras passaram por reestruturação, a qual representou a transição da remuneração pela via de vencimento básico para subsídio, as carreiras que passaram por tal transição foram as dos delegados, defensores, procuradores e Advogados da União⁵⁸. Essa transição representou um reajuste salarial de aproximadamente 20% para algumas carreiras no período. Tais carreiras permaneceram no mesmo *cluster* do ciclo político 1, formado essencialmente por carreiras típicas. Porém, nesse segundo momento com a inclusão de algumas carreiras, categorias como a do INMETRO com mestrado e

⁵⁸ A base legal para essa transição é dada pela Medida Provisória nº 305, de 29.06.2006 que dispões sobre a remuneração dos servidores das carreiras de Procurador da Fazenda Nacional, Advogado da União, Procurador Federal e Defensor Público da União.

doutorado e agências reguladoras ,não típicas, fazem parte desse grupo. A tabela 13 mostra as médias salariais para as categorias para o ciclo político 2 como um todo.

Tabela 13.Médias salariais das categorias. Ciclo político 2

Categoria	Wi(R\$)	Wf(R\$)	Cluster
Advogado	12866.0108	16708.448	1
Agente	8567.7365	12233.9875	1
Auditor receita	11871.87925	16313.325	1
Abin	7981.21725	10357.219	2
Agência Reguladora	9160.737667	14021.64333	1
Auditor da Previdência	12803.3126	17391.836	1
Analista do bacen	12144.309	16959.556	1
C&T	3911.1866	6768.0056	3
C&T-mestrado	5536.43475	5946.93525	3
C&T-doutorado	7666.57675	10735.20475	2
Analista da cvm	10082.006	15055.34	1
Defensor	11173.34125	15650.0425	1
Delegado PF	14921.545	18945.695	4
Diplomata	9507.9485	13515.455	1
Docente-aperfeiçoamento	3978.87675	6450.74625	3
Docente-doutorado	6008.82675	12144.935	2
Docente-especialização	4151.812	6810.01325	3
Docente-graduação	3690.8535	6031.32275	3
Docente-mestrado	4515.698	8564.94325	3
Gestão	10082.006	15055.34	1
Ibge-doutorado	6589.59	10057.24	2
Ibge-especialização	6166.979	9328.656	2
Ibge-mestrado	5297.26	8842.936	2
Inep-Doutorado	6931.833	12331.25	2
Inep-especialização	4982.669	8589.934	2
Inep-mestrado	4982.669	8589.934	2
Inmetro-doutorado	12813.99657	17313.30157	1
Inmetro-mestrado	11895.1	13874.19	1
Ipea	8218.193	13562.4225	1
Procurador Fazenda	11862.206	15668.945	1
Procurador Federal	11834.617	15671.41	1
Tec. Pesq.Ipea	10082.00375	15055.34	1

Fonte. Elaboração própria

As tabelas 14 e 15 apresentam a média geral de cada cluster e o resultado da análise de variância. Os resultados mostram que existe variabilidade entre os grupos e homogeneidade dentro dos grupos. Após a aplicação do método hierárquico de análise

de agrupamento o método não hierárquico foi realizado e a composição dos grupos mostrou-se igual.

Tabela 14. Média salarial geral dos salários iniciais. Ciclo político 2

Cluster	Wi		
	Média	Desvio Padrão	Freq
1	10935.33	1551.13	16
2	6890.83	798.12	6
3	4560.82	664.92	9
4	14921.54	0	1
Prob>F		0	

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 15. Média dos salários finais dos clusters. Ciclo político2

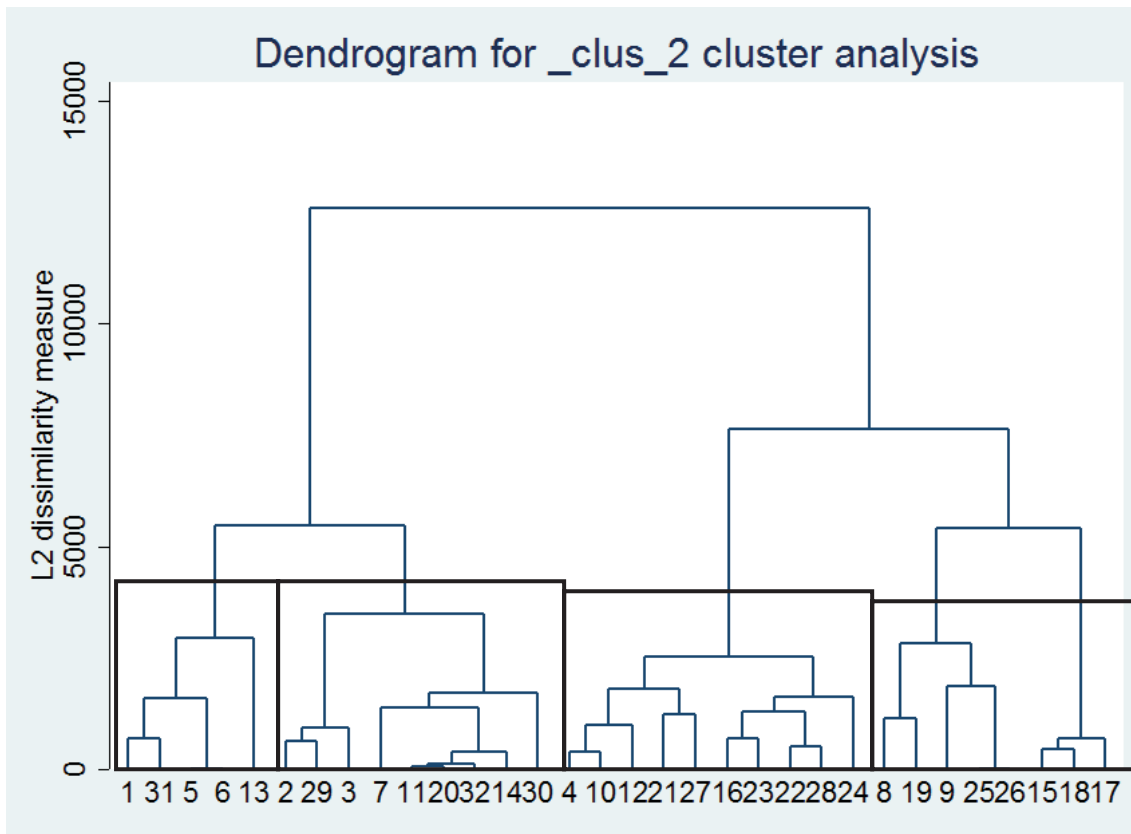
Cluster	Wf		
	Média	Desvio Padrão	Freq
1	15253.16	1505.68	16
2	10825.75	1188.82	6
3	7399.42	1219.85	9
4	18945.69	0	1
Prob>F		0	

Fonte: Elaboração própria.

A figura 4 apresenta o dendrograma para o ciclo político 3, que representa o período do segundo governo Lula (2007-2011). As categorias de servidores públicos formam novamente quatro grupos de acordo com a média dos salários nesse período. Nesse ciclo a formação dos *clusters* se mostra um pouco diferente dos anteriores, as carreiras típicas formam dois grupos com as maiores médias salariais, os *clusters* 1 e 2⁵⁹. Apenas a carreira de defensor público da União que é típica que não está em nenhum desses grupos, pertencendo ao *cluster* 3, formado em grande parte por carreiras ligadas a área de pesquisa e educação, com algum nível de titulação.

⁵⁹ Cabe a observação de que cluster 2 é composto pelas carreiras das agências reguladoras e do IPEA, as quais não são consideradas típicas e a carreira.

Figura 4. Dendrograma Ciclo político 3



Elaboração própria. A análise agrupamento foi realizada através do software stata.

A tabela 16 apresenta os resultados do dendrograma e faz um mapeamento dos grupos aos quais cada uma das categorias fazem parte. O cluster 3 apresenta a terceira maior média, com carreiras do IBGE, INMETRO, docente com doutorado, pesquisador de ciência e tecnologia com doutorado, defensor e agente da Polícia federal. Analisando em conjunto com as análises de agrupamento apresentadas anteriormente, é possível perceber que as categorias ligadas ao INMETRO e IBGE são mais valorizadas do que as do INEP e a carreira de docente com menores níveis de titulação. A tabela 17 apresenta as médias salariais para as diferentes categorias durante o ciclo político 3 e associa cada categoria ao cluster ao qual ela faz parte.

Tabela 16. Análise de cluster. Ciclo político 3

cluster 1	cluster 2	cluster 3	cluster 4
Advogado	Abin	Agente	Inep-mestrado
Delegado	Analista bacen	C&t-doutorado	Inep-especialização
Auditor da receita	Agencia Reguladora	Defensor	Docente-mestrado
Auditor previdência	Tec. Pesq. Ipea	Docente-doutorado	Docente-graduação
Procurador Federal	Ipea	Ibge-doutorado	Docente-especialização
	Diplomata	Ibge-especialização	C&t-mestrado
	Analista da cvm	Ibge-mestrado	Docente-aperfeiçoamento
	Procurador fazenda	Inep-doutorado	C&T
	Gestão	Inmetro-doutorado	
		Inmetro-mestrado	

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 17. Médias salariais das categorias. Ciclo político 3

Categoria	Wi(R\$)	Wf(R\$)	Cluster
Advogado	19615.475	24747.71	1
Abin	13847.6775	19362.1375	2
Agência Reguladora	14148.69	19915.885	2
Agente PF	10533.78825	16631.6225	3
Auditor Receita	18013.8475	24923.915	1
Auditor Previdência	18010.41	24923.915	1
Analista do bacen	16526.4175	22941.6825	2
C&T	6246.37025	10640.77025	4
C&T-mestrado	8453.44775	11988.2515	4
C&T-doutorado	10901.4785	16450.655	3
Analista da cvm	15677.16	21652.205	2
Defensor	11173.34125	15650.0425	3
Delegado PF	18861.7125	27522.51	1
Diplomata	15674.8975	22107.585	2
Docente-aperfeiçoamento	4171.64475	6855.85075	4
Docente-doutorado	9214.995	14154.7125	3
Docente-especialização	4476.7185	7215.91725	4
Docente-graduação	4006.14	6434.30875	4
Docente-mestrado	6068.1355	9505.837	4
Gestão	15708.6975	21717.42	2
Ibge-doutorado	10288.38325	17450.805	3
Ibge-especialização	9438.36975	15605.1475	3
Ibge-mestrado	8854.69625	14765.57	3
Inep-Doutorado	8566.68525	16292.2125	3
Inep-especialização	6735.7285	12741.34375	4
Inep-mestrado	6735.7285	12741.34375	4
Inmetro-doutorado	10965.31743	18500.12286	3
Inmetro-mestrado	9935.0185	15446.48	3
Ipea	13500.525	18840.04	2
Procurador Fazenda	17373.1725	21486.3525	2
Procurador Federal	19355.15	24102.6575	1
Tec. Pesq.Ipea	15722.9075	21801.955	2

Fonte: Elaboração própria

Nas tabelas 18 e 19 é possível encontrar a média geral para os *clusters*, os resultados da análise de variância revelam se os valores dos salários são estatisticamente diferentes entre os *clusters* formados. A estatística *F* mostra que em pelo menos um dos grupos os valores são diferentes a 1% de significância.

O *cluster 1* possui a maior média salarial, composto pelas carreiras de Advogado, Delegado, Auditores Fiscais e Procuradores Federais, todas carreiras típicas de Estado. O *cluster 2*, com a segunda maior média, é composto em grande maioria por carreiras

típicas de Estado, exceto a carreira das agências reguladoras. Durante o período as carreiras típicas pertencentes a esses dois grupos passaram por reestruturação em que a forma de remuneração passou para subsídio⁶⁰. Novamente é possível observar que as carreiras típicas agrupam-se, dessa vez, formando dois grupos e a média salarial de ambos os grupos são mais parecidas, com diferenças menores entre si. Exceto para as carreiras de defensor e agente da Polícia federal que são típicas, no entanto fazem parte do *cluster* 3 junto com as carreiras ligadas a atividades de pesquisa e educação.

É bastante interessante notar como outras carreiras conseguem alcançar o agrupamento com os delegados. Esse resultado enseja a questão de como auditores conseguiram equiparar-se com esses últimos, ou se o governo resolveu, de ofício, fazer essa mudança (algo pouquíssimo provável). Mesmo assim, a diferença entre os *clusters* 1 e 2 caiu, mostrando uma valorização também das carreiras que estão no *cluster* 2

O *cluster* 4, com a menor média salarial, é composto por carreiras ligadas a pesquisa e educação. A diferença da média salarial para o *cluster* 1 é de aproximadamente 68% para os salários iniciais e de 61% para os salários finais. Nesse grupo estão as categorias de docente de magistério superior com todos os níveis de titulação (exceto aqueles com doutorado), os pesquisadores de ciência e tecnologia com mestrado e os pesquisadores do INEP, também exceto aqueles com o título de mestrado. É possível observar ao longo dos ciclos políticos que existe um padrão de agrupamento, em que as carreiras típicas e que recebem por subsídio formam *clusters* e, da mesma forma aquelas ligadas à pesquisa e educação apresentam homogeneidade entre si, diferenciando-se para a formação de grupos distintos pela titulação- esses últimos sempre com menor remuneração.

⁶⁰ Através da Lei nº 11.890 de 24.12.2008 as carreiras De Auditoria, Gestão, Banco central Do Brasil , Diplomata, Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea foram reestruturadas.

Tabela 18. Média dos salários iniciais dos clusters. Ciclo político 3

Cluster	Wi		
	Média	Desvio Padrão	Freq
1	18771.31	744.03	5
2	15353.35	1278.57	9
3	9987.2	930.33	10
4	5861.74	1542.408	8
Prob>F	0		

Elaboração própria

Tabela 19. Média dos salários finais dos clusters. Ciclo político 3

Cluster	Wf		
	Média	Desvio Padrão	Freq
1	25244.14	1317.71	5
2	21091.7	1381.32	9
3	16094.74	1267.85	10
4	9765.45	2660.52	8
Prob>F	0		

Elaboração própria.

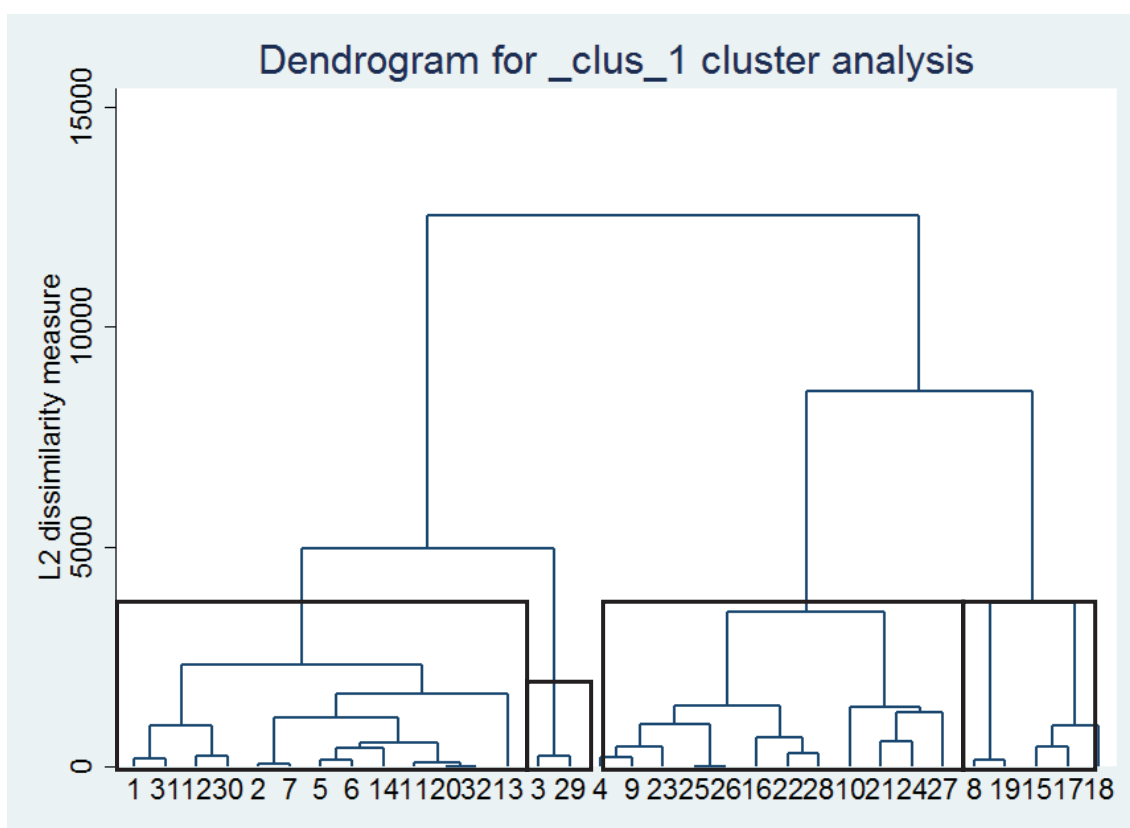
A figura 5 mostra o dendrograma com a formação dos *clusters* para o último ciclo político, o qual se refere ao primeiro governo da gestão Dilma Rousseff. As categorias formam, assim como nos ciclos anteriores, quatro *clusters*. Na tabela 19, apresentamos os resultados desse dendrograma. Para o último ciclo político é possível observar uma maior homogeneidade dentro dos *clusters*. O grupo formado pelas carreiras típicas, exceto a carreira de técnico de planejamento e pesquisa do IPEA, que apesar de não ser uma carreira típica possui remuneração pelo subsídio, a qual representa os maiores salários e a forma de remuneração de todas as carreiras típicas de Estado.

O *cluster* 2 é formado por duas categorias, os servidores do plano de cargos do IPEA e das agências reguladoras, ambos não são carreiras típicas e não recebem subsídio, representando a segunda maior média salarial. O cluster 3 é composto pelas carreiras ligadas a pesquisa e educação essencialmente com alguma titulação, exceto a carreira de agente da polícia federal, que é típica de Estado e recebe pela via subsídio.⁶¹

⁶¹ Inicialmente a carreira de agente da polícia federal não exigia o diploma de curso superior, por tal razão o salário dessa carreira possuía um nível menos elevado. Só a partir da lei n. 9266 que o diploma passou a ser exigido e a carreira mais valorizada.

Nesse grupo as carreiras do INMETRO, IBGE, C&T com mestrado e doutorado, docente com título de doutorado apresentam homogeneidade entre si, com a terceira média salarial. No que se refere o grupo com essas categorias ao longo dos ciclos é possível perceber que carreiras como a do INMETRO e IBGE, que antes possuíam média salarial parecida com as carreiras de Estado, foram se distanciando desse grupo, convergindo para uma menor média salarial. O *cluster 4* é composto pelos docentes com níveis de titulação inferiores e os pesquisadores de ciência e tecnologia sem titulações adicionais.

Figura 5. Dendrograma Ciclo político 4



Elaboração própria

Nesse último ciclo é possível verificar que as carreiras típicas de Estado convergem formando um único grupo. Assim, ao longo dos ciclos essas carreiras ainda que não tenham sido as mais valorizadas⁶², continuaram com as maiores médias salariais. Mostrando que tais carreiras possuem salários sempre mais elevados que as

⁶² Na seção anterior quando foram apresentados os gráficos comparando as carreiras é possível observar esse fato.

demais categorias, assim indicando uma valorização dessas funções quando comparadas com as demais. A tabela 21 mostra a média de cada uma das categorias durante o último ciclo analisado no presente estudo.

Tabela 20. Análise de cluster. Ciclo político 4

cluster 1	cluster 2	cluster 3	cluster 4
Advogado	Ipea	Agente	Docente-mestrado
Abin	Agencia reguladora	Inmetro-doutorado	Docente-graduação
Auditor da receita		Ibge-doutorado	Docente-especialização
Auditor previdência		Ibge-especialização	Docente-aperfeiçoamento
Analista do Bacen		Ibge-doutorado	C&T
Analista da Cvm		Ibge-mestrado	
Defensor		Inep-doutorado	
Diplomata		Inep-mestrado	
Delegado		Inmetro-mestrado	
Gestor		Inep-especialização	
Tec. Pesquisa Ipea		C&T-mestrado	
Procurador Federal		C&t-doutorado	
Procurador da fazenda		Docente-doutorado	

Elaboração própria

Tabela 21.Médias salarias das categorias.Ciclo político 4

Categoria	Wi(R\$)	Wf(R\$)	Cluster
Advogado	18427.13	23942	1
Abin	15602.3475	22150.005	1
Agência Reguladora	13740.9525	19196.69	2
Agente da PF	8868.51	14019.8475	3
Auditor da Previdência	16296.365	23260.2575	1
Auditor da Receita Federal	16359.98	23398.38	1
Analista do bacen	15594.685	22233.6925	1
C&T	5988.431	10180.4525	4
C&T-mestrado	9061.77075	13898.2625	3
C&T-doutorado	11244.23	17392.1075	3
Analista da Cvm	16024.845	22847.1875	1
Defensor	17917.865	23105.96	1
Delegado	16736.925	24409.06	1
Diplomata	15985.7525	23553.79	1
Docente-aperfeiçoamento	4098.264	7145.42325	4
Docente-doutorado	9300.509	15750.21	3
Docente-especialização	4279.5055	7556.1545	4
Docente-graduação	3815.41725	6500.283	4
Docente-mestrado	6103.85575	10305.46275	4
Gestão	16088.585	22937.83	1
Ibge-doutorado	10064.683	17561.5	3
Ibge-especialização	9004.722	14973.6925	3
Ibge-mestrado	8605.8415	14246.555	3
Inep-doutorado	9566.37175	17287.585	3
Inep-especialização	7954.3975	14400.375	3
Inep-mestrado	7954.3975	14400.375	3
Inmetro-doutorado	10537.57287	18425.11982	3
Inmetro-mestrado	9142.55775	15256.4275	3
Ipea	13853.255	19405.7825	2
Procurador da fazenda	18031.5925	23323.4725	1
Procurador Federal	18545.03	24095.18	1
Tec.Pesq.Ipea	16088.585	22937.8325	1

Elaboração própria.

Nas tabelas 22 e 23 são apresentadas as médias gerais para a formação dos *clusters* considerando os salários iniciais e finais respectivamente. Para os salários iniciais a diferença entre o *clusters* 1 e 2 não é muito elevada, aproximadamente 17% quando comparada com a diferença entre 1 e 3 e 1 e 4, as diferenças chegam a aproximadamente 44% e 70%, respectivamente. Assim, é possível verificar uma valorização significativa das carreiras típicas. Já foi dito em seção anterior, mas cabe ressaltar que as carreiras típicas não requerem nenhuma titulação adicional para a

prestação do concurso e qualquer titulação que os servidores possuam não é convertida em nenhum benefício salarial. Assim é possível corroborar a hipótese de que as funções exercidas são mais valorizadas do que o próprio conhecimento intelectual. Ainda é possível fazer a observação de que a reestruturação dessas carreiras, quando a forma de remuneração passa para subsídio, consiste em um mecanismo de valorização para esses servidores que exercem tais funções.

O mais notável nesse último ciclo político é a formação de um grande grupo que, nos ciclos 1 e 2, era formada apenas pelo delegado da polícia federal. O que parece ocorrer ao longo do tempo é a convergência de ganhos entre as carreiras típicas.

Tabela 22. Média dos salários iniciais dos clusters. Ciclo político 4

Cluster	Wi		
	Média	Desvio Padrão	Freq
1	16746.13	1081.5	13
2	13797.1	79.41	2
3	9275.46	973.2	12
4	4857.09	1098.74	5
Prob>F	0		

Elaboração própria

Tabela 23. Média dos salários finais dos clusters. Ciclo político 4

Cluster	Wf		
	Média	Desvio Padrão	Freq
1	23245.75	663.14	13
2	19301.24	147.85	2
3	15634.35	1609.9	12
4	8337.55	1780.18	5
Prob>F	0		

Elaboração própria

Como feito para as análises anteriores, após a aplicação do método hierárquico foi aplicado o método não hierárquico de análise de agrupamento e a composição dos grupos foi a mesma. A estatística F apresentada nas tabelas 22 e 23, acima, mostra que existe diferença estatisticamente significativa entre as médias dos clusters. Portanto é

possível dizer que há heterogeneidade entre as médias salariais dos diferentes grupos, ainda a estatística permite dizer que há homogeneidade dentro dos grupos.

Após realizada a análise de agrupamento para o período todo (1998-2015) e ,de forma separada, por ciclos políticos, pode-se fazer de forma sintética algumas considerações.

Ao longo dos períodos é perceptível que as carreiras típicas de Estado possuem maiores médias salariais do que as demais categorias, indicando, portanto, como já dito em seções anteriores, que essas carreiras possivelmente possuem maior poder de barganha no que se refere à determinação dos níveis salariais e também da recomposição salarial ao longo do tempo. Quando se compara as carreiras típicas de Estado com aquelas ligadas a pesquisa e educação, verifica-se em algum nível a valorização das primeiras e pouca valorização do nível educacional - em detrimento da atividade exercida em si (função). Para a carreira dos docentes, cabe destacar que os docentes com o título de doutorado pertencem a um cluster separado, indicando a valorização dessa categoria de forma diferenciada em relação à categoria como um todo. No entanto, ainda que seja necessária a titulação de doutorado, o nível salarial dessa categoria está abaixo das carreiras típicas e de outras que, mesmo não sendo típicas, como a do IPEA e das agências reguladoras, possuem um maior nível salarial.

Após uma análise preliminar e exploratória dos dados a segunda etapa da pesquisa constitui na aplicação de um modelo econométrico, o qual tenta capturar o poder de barganha das categorias. No próximo capítulo é apresentado o modelo e também os resultados.

CAPÍTULO 4. O MODELO DE DADOS EM PAINEL

4.1 Dados em painel

Para uma melhor compreensão dos resultados apresentados nesse capítulo, é de interesse mostrar o caminho que foi seguido até a obtenção do modelo final.

Primeiramente, para essa segunda parte empírica do estudo escolhemos aplicar a metodologia de dados em painel com efeito *Threshold*⁶³. O objetivo ao aplicar tal metodologia foi buscar um comportamento de não linearidade entre os reajustes e variáveis como a arrecadação e o quantitativo de servidores em cada carreira. Para usar esse método foi necessário realizar um corte na base de dados, uma vez que não é possível construir o modelo a partir de um painel chamado não balanceado⁶⁴, em função da não disponibilidade dos dados referentes a todas as carreiras em todos os anos sobre os quais o estudo se debruçou. Contudo, o modelo com *threshold* não apresentou a não linearidade esperada e não teve variáveis explicativas significativas.

Dessa forma, decidimos aplicar um modelo em painel simples usando tanto um modelo de efeitos fixos como o de efeitos aleatórios.⁶⁵

Em síntese, para esclarecer o que fazem os modelos de dados em painel, podemos dizer que essas regressões são uma combinação de séries temporais e de observações em corte transversal, as quais são multiplicadas por T períodos de tempo. Com tal metodologia é possível estudar algum fenômeno com um maior número de informações, pois uma vez aumentado o número de observações, aumenta-se também os graus de liberdade, reduzindo a colinearidade entre as variáveis explicativas e, assim, aumentando a eficiência (HSIAO,1986,2003;GUJARATI,2006).

É possível destacar algumas vantagens ao usar dados em painel se comparado ao uso de dados em corte transversal ou séries temporais, visto que é possível capturar de uma forma melhor o comportamento complexo das observações e, também, por controlar a heterogeneidade presente nos indivíduos (HSIAO ,1986,2003). Os modelos de dados em painel conseguem controlar os efeitos das características que não são

⁶³ Para ver sobre dados em painel com Threshold ver Hansen(1999).

⁶⁴Um painel não balanceado consiste em um painel que não possui todas as variáveis durante todo o período de tempo para todas as observações. Ou seja, não existe a variação no período de tempo como um todo para todos os indivíduos da amostra.

⁶⁵O modelo em MQO foi estimado e ao aplicar o teste de Breusch Pagan (BP) a hipótese nula de homocedasticidade foi rejeitada. Assim, ao aceitar a hipótese alternativa passa-se para a estimação em efeitos fixos e efeitos aleatórios.

observadas ao longo do tempo. No que toca ao presente trabalho, o uso de dados em painel permite o controle das variáveis que não são observadas e que afetam os diferenciais salariais nas diversas categorias. Segundo Greene (2008), os dados em painel permitem ao pesquisador uma maior flexibilidade para modelar diferentes comportamentos de indivíduos. Um modelo básico de dados em painel com apenas uma variável explicativa pode ser expresso da seguinte forma:

$$\begin{aligned} Y_{it} &= X'_{it}\beta + Z'_i\alpha + \varepsilon_{it} \\ &= X'_{it}\beta + C_i + \varepsilon_{it} \end{aligned} \quad (1)$$

Em X'_{it} existem K regressores, não incluindo o termo constante. Na equação acima $Z'_i\alpha$ expressa os efeitos individuais de cada observação. Z' contém um termo constante e um conjunto de variáveis específicas individuais ou de um grupo, sendo que as demais variáveis são consideradas constantes ao longo do tempo T . Ao observar Z_i para todos os indivíduos, o modelo será uma regressão simples, tornando possível avaliá-la pelo método de mínimos quadrados ordinários (*MQO*) (GREENE,2012). O problema do modelo de dados em painel acontece quando a variável C_i não é observável. Para o presente trabalho o efeito não observável no modelo em painel para as carreiras do setor público são as próprias relações políticas envolvidas nas determinações salariais. Dentro disso inclui-se também o poder de barganha de cada carreira frente ao governo.

Para a modelagem dos efeitos não observados é utilizada a técnica de dados em painel em efeitos fixos ou em efeitos aleatórios. Com tal metodologia é possível separar a parcela da variância dos resíduos que é composta por efeitos específicos, da parcela que é composta por erros aleatórios. No entanto, é necessário ter conhecimento se os efeitos não observados dos indivíduos são ou não correlacionados com as variáveis explicativas. Para tal é possível realizar o Teste de *Breusch Pagan (BP)* para a heterocedasticidade. O teste é fundamentado no *Multiplicador de Lagrange (LM)* e avalia se a variância entre as unidades de análise é zero. A regra de decisão para o teste consiste na seguinte forma, quando a hipótese nula não é rejeitada há indicação de não presença de efeitos não observados. Quando a hipótese alternativa é aceita existem indícios de efeitos não observados. Se a hipótese alternativa não é rejeitada pode-se estimar o modelo através de efeitos fixos e aleatórios.

O foco da análise será a estimação de forma consistente dos efeitos parciais, em que:

$$\beta = \partial E[y_{it}|x_{it}]/\partial x_{it} \quad (2)$$

A estimação eficiente do modelo depende das hipóteses que serão assumidas acerca das variáveis do modelo. Inicialmente, é possível assumir que o termo de erro não é correlacionado com nenhuma das variáveis explicativas em nenhum período do tempo, tal como segue:

$$E[\varepsilon_{it}|x_{i1}, x_{i2}, \dots, x_{in}] = 0 \quad (3)$$

Outra hipótese importante acerca do modelo é a independência entre variáveis ao longo do tempo.

$$E[c_i | x_{i1}, x_{i2}, \dots, x_{in}] = \alpha \quad (4)$$

Se os efeitos ou variáveis não observadas ao longo do tempo não estiverem correlacionados com as variáveis do modelo, elas podem ser incluídas no termo de erro, como é assumido no modelo de painel em efeitos aleatórios. Caso contrário, o modelo é tratado como um painel em efeitos fixos. Nas próximas seções serão tratados os modelos em efeitos fixos e efeitos aleatórios, respectivamente. Para este trabalho o modelo em efeitos fixos será tratado de forma mais detalhada⁶⁶, uma vez que esse se mostra como o modelo mais adequado para o problema de pesquisa tratado aqui.⁶⁷

4.1.2 Painel de dados com efeitos fixos.

O modelo de efeitos fixos, de acordo com Gujarati (2006), decorre da variação do intercepto entre os diferentes indivíduos, porém o intercepto individual não se altera ao longo do tempo. Assim, de acordo com o modelo de efeitos fixos, o intercepto de cada indivíduo pode estar correlacionado com um ou mais regressores. O efeito não

⁶⁶ Todas as equações apresentadas foram tiradas de *Econometric Analysis*, Greene (2012) e *Econometric analysis of cross section and panel data* (Wooldridge, 2010).

⁶⁷ As regressões do modelo estimado neste trabalho são apresentadas na seção 4.2 na tabela 5.

observado não se altera ao longo do tempo. A estimação de β será viesado e inconsistente em função da variável omitida (GREENE, 2012). O modelo:

$$y_{it} = x_{it}\beta + c_i + \varepsilon_{it} \quad t=1, \dots, T \quad (5)$$

Em que $c_i = z_{it}$ incorpora todos os efeitos observáveis e especifica uma média condicional observável. No modelo acima se tem que as variáveis não observadas estão correlacionadas com as variáveis incluídas no modelo, de forma geral:

$$E[c_i | X_i] = h(X_i) \quad (6)$$

A equação 5 acima pode ser escrita da seguinte forma:

$$y_i = X_i\beta + c_i j_T + u_i \quad (7)$$

Em que j_T é o vetor $T \times 1$ de uns. A equação 7 pode ser vista como uma equação aleatória do corte transversal. O primeiro pressuposto assumido para o modelo em efeitos fixos é a exogeneidade estrita das variáveis explicativas, condicionais em c_i . Dessa forma é assumido que :

$$E(u_{it} | x_i, c_i) = 0, \quad t = 1, 2, \dots, T \quad (8)$$

O objetivo ao estimar β sob a hipótese acima é eliminar o efeito não observado c_i . Quando mais de dois períodos de tempo estão disponíveis para as variáveis, é possível fazer algumas transformações nas quais isso é possível (WOOLDRIDGE, 2010). Para o caso do presente estudo estima-se a partir de uma transformação de efeitos fixos ou transformação intragrupo. Para a equação dada em 5 é calculada a média ao longo do tempo e obtemos:

$$y_i = \beta \bar{x}_i + c_i + \bar{u}_i \quad (9)$$

Em que na equação 9 $\bar{y}_i = T^{-1} \sum_{t=1}^T y_{it}$ e $\bar{x}_i = T^{-1} \sum_{t=1}^T x_{it}$ e assim por diante. Como c_i é fixo em 5 e 9 ao fazer a subtração de 9 por 5 para cada período de tempo tem-se a equação de transformação de efeitos fixos:

$$y_{it} - \bar{y}_i = (x_{it} - \bar{x}_i)\beta + u_i - \bar{u}_{it} \quad (10)$$

Ou:

$$\dot{y}_{it} = \dot{x}_{it}\beta + \dot{u}_{it}, \quad t = 1, 2 \dots T \quad (11)$$

Na equação 11 acima, $\dot{y}_{it} = y_{it} - \bar{y}_i$, $\dot{x}_{it} = x_{it} - \bar{x}_i$ e $\dot{u}_{it} = u_i - \bar{u}_{it}$ são os dados centrados na média de y , x e u respectivamente. O importante sobre a equação 11 é que, o efeito não observado, c_i desapareceu. Dessa forma é possível estimar a equação 11 por *MQO* agrupado. Um estimador *MQO* agrupado que é baseado em variáveis temporais reduzidas é denominado por estimador de efeitos fixos ou estimador intragrupo (WOOLDRIDGE, 2010). É importante lembrar que a interpretação de β vem da expectativa condicional $E(y_{it}|x_{it}, c_i) = E(y_{it}|x_{it}, c_i) = x_{it}\beta + c_i$.

O estimador que usa a variação temporal entre as observações do painel é obtido da mesma forma que o estimador *MQO* da equação 9. É realizada a média de tempo de y e de x e, depois, é feita a regressão de corte transversal. Para verificar se a estimação de *MQO* agrupado é consistente é preciso verificar se :

$$E(\dot{x}'_{it} \dot{u}_{it}) = 0 \quad t = 1, 2 \dots T. \quad (12)$$

Para cada t , o lado esquerdo Da equação 12 pode ser escrito como $E[(x_{it} - \bar{x}_i)'(u_{it} - \bar{u}_i)]$. Sob a primeira hipótese para o modelo de efeitos fixos, u_{it} é não correlacionado com x_{is} para todo $s, t=1, 2, \dots, T$. Portanto, a suposição em 12 está de acordo com a hipótese 3 e assim o *MQO* agrupado aplicado a equação 11 produz estimadores consistentes. Assim, sob uma hipótese de exogeneidade estrita das variáveis explicativas, o estimador de efeitos fixos é não viesado quando o erro é não correlacionado com as variáveis explicativas ao longo do tempo. Outra hipótese importante é que a $Var[c_i | X_i]$ é constante.

O estimador de efeitos fixos denotado por β^{FE} é o estimador do *MQO* agrupado da regressão de \dot{y}_{it} sobre \dot{x}_{it} . Para estimá-lo, podemos escrever a seguinte equação:

$$\dot{y}_i = \ddot{X}_i \beta + \ddot{u}_i \quad (13)$$

Onde \dot{y}_i é $T \times 1$, \ddot{X}_i é $T \times K$ e \ddot{u}_i é $T \times 1$. O conjunto de equações pode ser obtido multiplicando a equação 7 dada anteriormente pela matriz definida como:

$$Q_T = I_T - j_T(j_T' j_T)^{-1} j_T' \quad (14)$$

Onde a matriz Q_T é $T \times T$ simétrica, idempotente com posto $T-1$. Ainda $Q_T j_T = 0$, $Q_T y_i = \dot{y}_i$, $Q_T X_i = \ddot{X}_i$ e $Q_T u_i = \ddot{u}_i$. E multiplicando a equação 7 por Q_T , tem-se a equação 13.

Para garantir que o estimador de efeitos fixos seja bem comportado assintoticamente é necessário uma condição de classificação para a matriz:

$$\text{rank}(\sum_{t=1}^T E(\ddot{x}'_{it} \ddot{x}_{it})) = \text{rank}[E(\ddot{X}'_i \ddot{X}_i)] = K \quad (15)$$

O estimador de efeitos fixos pode ser expressado por:

$$\beta_{FE} = (\sum_{i=1}^N \ddot{X}'_i \ddot{X}_i)^{-1} (\sum_{i=1}^N \ddot{X}'_i \dot{y}_i) = (\sum_{i=1}^N \sum_{t=1}^T \ddot{x}'_{it} \ddot{x}_{it})^{-1} (\sum_{i=1}^N \sum_{t=1}^T \ddot{x}'_{it} \dot{y}_{it}) \quad (16)$$

Esse estimador dado por 16 é chamado de estimador *within* porque usa a variação no tempo dentro de cada corte transversal. O modelo que iremos estimar apresentado a seguir possui o estimador de efeitos fixos como apresentado na equação 16.

4.1.3 Modelo em efeitos aleatórios

No modelo de efeitos aleatórios, o C_i é tratado como uma variável aleatória, enquanto que no modelo de efeitos fixos, o efeito específico é tratado como um parâmetro a ser estimado para cada observação no corte transversal (WOOLDRIDGE, 2002). No modelo de efeitos aleatórios supõe-se que o efeito não observado C_i é não correlacionado com cada variável explicativa em todos os períodos de tempo, esse modelo trata os efeitos específicos individuais como variáveis aleatórias.

As heterogeneidades individuais não são correlacionadas com as variáveis incluídas no modelo (GREENE,2012). Assim, o modelo pode ser formulado da seguinte forma:

$$\begin{aligned} y_{it} &= X'_{it}\beta + E[Z'_i \alpha] + \{Z'_i \alpha - E[Z'_i \alpha]\} + \varepsilon_{it} \\ &= X'_{it} + \alpha + \mu_i + \varepsilon_{it} \end{aligned} \quad (17)$$

A estimação do modelo acima consiste em uma estimação de um modelo de regressão linear em que o erro é composto, podendo ser consistente, ainda que seja ineficiente. A estimação por efeito aleatório especifica que μ_i seja um elemento aleatório específico de cada grupo, semelhante a ε_{it} (GREENE,2012).

A escolha entre um modelo de efeitos fixos ou efeitos aleatórios deve ser feita após a averiguação da existência de autocorrelação entre as variáveis explicativas e o termo de erro. Para verificar a presença de correlação entre C_i e as variáveis explicativas o teste de Hausman é utilizado (GREENE,2012). O teste é baseado na diferença entre os estimadores de efeitos fixos e efeitos aleatórios, buscando investigar se a diferença entre eles é significativa. A hipótese nula do teste de Hausman diz que o estimador de efeitos aleatórios é eficiente e consistente. Assim, ao rejeitar a hipótese nula há indícios estatísticos de que EF é mais apropriado para o modelo. Se a hipótese nula não for rejeitada a estimação por efeitos fixos leva a resultados mais consistentes.

4.2 Modelo Econométrico

Inicialmente, foram estimados vários modelos até chegar a forma que será apresentada a seguir. Cinco modelos foram construídos de forma diferente e com as variáveis de forma variadas. No entanto, os resultados não se mostram satisfatórios, indicando problemas de má especificação. No apêndice do trabalho todos os modelos são apresentados e também seus resultados, bem como os *insights* que eles trouxeram para que fosse possível chegar até a forma atual. É necessário ressaltar que na literatura não foi encontrado nenhum modelo econométrico que tentasse capturar o poder de barganha dos servidores públicos e, que, também explique os salários públicos.

Como vimos no capítulo teórico, é difícil encontrar um trabalho que especifique, para o caso brasileiro, quais são as variáveis relevantes a serem estudadas. Modelos internacionais se aplicam parcialmente, uma vez que o conjunto normativo que rege o

regime dos servidores públicos brasileiros é diverso para cada país. Uma indicação nesse sentido é o fato de que o nível educacional, variável que modelos de determinação salarial tomam como fortemente explicativa, não parece ser importante para nosso caso, como mostramos no capítulo anterior. Assim, o conjunto de variáveis escolhidas aqui são como uma “colagem” de diversos modelos, em sua maioria postos de modo apenas verbal, em trabalhos diversos. Por fim, temos que assinalar que se apresenta aqui uma tentativa exploratória, em especial em função da pouquíssima literatura disponível no Brasil sobre o assunto, de se encontrar explicações para as determinações salariais no setor público – no nosso caso, particularmente para o executivo da União. Acreditamos que damos, portanto, um passo inicial para que existam estudos mais aprofundados nesse sentido

O modelo tem por objetivo, como dissemos desde a introdução, capturar o poder de barganha das diferentes categorias do executivo federal. Optou-se por usar o índice do salário como variável dependente e as variáveis explicativas defasadas. A motivação para a construção do índice do salário, com a base no último período das observações (dezembro de 2015), e não o uso do salário em nível é mais detalhada e mostrada, através de resultados mostrados no apêndice. Mas, aqui adiantamos que a proposta inicial do trabalho era usar como a variável dependente o próprio reajuste salarial, uma vez que acreditamos que as diferenças nos reajustes podem indicar o poder de barganha das diferentes categorias. No entanto, em função do uso de dados deflacionados em muitos períodos a variável criada “reajuste” apresentava-se negativa⁶⁸, o que trouxe resultados que julgamos não satisfatórios.

Ainda cabe observar que os valores dos salários mensais para este modelo final estão sendo usados a partir de uma média móvel dos salários dos 12 meses anteriores. A escolha do modelo com média móvel se dá porque de tal forma os picos em momentos de reajustes são suavizados, filtrando, dessa forma, a sazonalidade. O modelo segue com a equação 18:

$$\ln IW_t = \beta_0 + \beta_1 \ln IW_{t-1} + \beta_2 D \ln IW_{t-1} + \beta_3 \ln \frac{IW_{t-1}}{IT_{t-1}} + \beta_4 D \ln \frac{IW_{t-1}}{IT_{t-1}} + \ln \beta_5 Q + \varepsilon \quad (18)$$

IW_t : índice salarial real no período corrente.

⁶⁸ Isso é explicado pela corrosão dos salários pela inflação.

IW_{t-1} : Índice do salário real defasado em um período.

DIW_{t-1} : *Dummy* interativa, D é uma variável *dummy* que assume valor 0 se a carreira não é típica de Estado e 1 se típica.

$\frac{IW_{t-1}}{IT_{t-1}}$: razão entre o salário real defasado em um ano e o índice de arrecadação.

$D \frac{IW_{t-1}}{IT_{t-1}}$: *Dummy* interativa, D é uma variável *dummy* que assume valor 0 se a carreira não é típica de Estado e 1 se típica.

Q : Quantitativo de servidores

A seguir, apresentamos as hipóteses que embasam a adoção de cada uma das variáveis constantes da equação (18).

IW_{t-1} : Ao inserir no modelo o salário real defasado em um período (12 meses), o que esperamos é verificar o efeito da variação salarial do salário no período passado sobre o a variação do salário no período corrente. Ou seja, se o salário passou por reajustes no período passado, nos perguntamos qual é o impacto desse reajuste na variação do salário no período corrente. Dessa forma, procura-se verificar se a reposição salarial ao longo do tempo foi capaz de manter o poder de compra. O que se espera é um sinal positivo do coeficiente.

$D * IW_{t-1}$: O objetivo da *dummy* interativa é o de capturar o poder de barganha. Como o esperado é que as carreiras típicas de Estado possuam maior poder de barganha, se espera um sinal positivo, o que indica que a reposição salarial é capaz de manter o poder de compra. No entanto, para as carreiras típicas de Estado esse ganho salarial é mais elevado se comparado com as demais. A *dummy* captura esse diferencial entre as carreiras típicas de Estado e carreiras não típicas.

$\frac{IW_{t-1}}{IT_{t-1}}$: Essa variável tem o objetivo de capturar o efeito na variação do salário no período t de um reajuste passado em função da arrecadação. A hipótese aqui é verificar os reajustes salariais dada a arrecadação estatal. O que se espera é observar a capacidade de reajustar ou não reajustar o salário no período t . O sinal esperado é negativo quando o governo concedeu aumentos no passado mais que proporcionais à arrecadação, o que se espera é que ele possa não conceder uma reposição salarial elevada no período

corrente. O sinal será positivo se no período passado o governo concedeu reajustes menores do que a variação na arrecadação, supomos o incentivo será maior para conceder reajustes no período corrente. É bastante intuitivo esperar que a arrecadação tenha efeitos sobre os reajustes salariais, pois é ela que determina o poder de pagar do estado brasileiro.⁶⁹

$D * \frac{IW_{t-1}}{IT_{t-1}}$: Essa *dummy* interativa busca capturar o poder de barganha das diferentes categorias novamente, mas sob outra forma. A hipótese é que as carreiras típicas de Estado, por terem maior poder junto ao governo, ao ter sido concedido aumento no período anterior mais que proporcional ao aumento da arrecadação, o efeito negativo desse reajuste passado será menor para tais carreiras. Aqui, se espera, então, um sinal positivo para a *dummy* interativa.

Q: A hipótese sobre a variável quantitativo é que, embora um quantum maior de servidores em uma categoria se configure em um maior grupo de pressão, quanto maior for a categoria menor será o poder de barganha, porque reajustes salariais para uma categoria maior ainda que sejam pequenos possuem grande impacto no orçamento. A hipótese que assumimos aqui é diferente de uma suposição apresentada no capítulo 2 de Ehrenberg (1973), que quanto maior for o quantitativo maior será o poder de pressão dessa categoria.

As tabelas, 24 e 25 a seguir, apresentam os resultados dos modelos iniciais e finais, respectivamente, fazendo uma análise de sensibilidade, permitindo dessa forma que se observe como os parâmetros se comportam ao adicionar cada uma das variáveis. A análise de sensibilidade busca verificar se o modelo melhora ao introduzir variáveis e

⁶⁹ Aqui vale um comentário. Como o executivo é a autoridade que tem o poder de propor o orçamento da União (o que vale também para os executivos estaduais e municipais), intuitivamente seríamos levados a acreditar que esse poder teria vantagens na determinação de seus salários a partir de uma maior arrecadação. Entretanto, a impressão que temos é de que o judiciário e o legislativo exercem grande pressão sobre o executivo, que no nosso regime político é bastante dependente desses outros poderes, conseguindo, em média, maiores salários para seus servidores e membros de poder. A fatia de cada poder é determinada pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, de iniciativa do executivo, mas em nome da independência entre os poderes há uma espécie de luta entre os poderes por fatias cada vez maiores do orçamento. A mesma luta de barganha que assumimos existir entre *tecnoburocracia*, capitalistas e trabalhadores, e mesma que há entre carreiras diferentes dentro de cada poder, pode ser analisada como dependente também da barganha entre poderes. Não vamos analisar este aspecto aqui, mas é uma questão interessante para um trabalho empírico.

como varia a magnitude dos parâmetros. Já na tabela 26 é possível encontrar os dois modelos de forma completa e sintética⁷⁰.

Na tabela 24, ao observar os resultados do modelo, verifica-se que o parâmetro para o salário defasado em um período não muda muito ao se introduzir as demais variáveis. A magnitude da *dummy* interativa entre carreiras típicas de Estado e o salário defasado aumenta ao adicionar variáveis no modelo e o coeficiente do índice entre tributo e salário mantém-se, assim como a *dummy* interativa com essa variável.

Na tabela 25, para o modelo com os salários finais, é possível verificar que a magnitude do parâmetro do variável salário defasado mantém-se, assim como seu sinal. Já a *dummy* interativa entre tal variável e ser carreira típica de Estado ou não, não se mostra significativa em nenhum modelo. O parâmetro para o índice entre salário e tributo defasados em um período mantém sua magnitude e sinal negativo. A *dummy* interativa para essa variável também não apresenta significância estatística. O quantitativo não mostra significância estatística⁷¹.

Tabela 24: Modelo econométrico para salários iniciais- Análise de sensibilidade

<i>Coefficientes</i>	I	II	III	IV	V
<i>Intercepto</i>	0,58(0,07)*	0,59(0,02)*	0,77(0,02)*	0,76(0,06)*	0,72(0,11)*
<i>lnIW_{t-1}</i>	0,87(0,015)*	0,84(0,00)*	0,80(0,02)*	0,8(0,02)*	0,8(0,027)*
<i>lnIW_{t-1D}</i>		0,047(0,01)*	0,064(0,03)***	0,06(0,03)**	0,06(0,03)**
<i>lnIW_{t-1}/Tributo_{t-1}</i>			-0,11(0,01)*	-0,11(0,02)*	-0,11(0,022)*
<i>Ln(IW_{t-1}/ITributo_{t-1})D</i>				0,006(0,01)	0,007(0,01)
<i>lnQuantitativo</i>					0,006(0,01)
Observações	5822				
<i>R(overall)</i>	0,84	0,69	0,61	0,59	0,61
<i>Wald chi2</i>	28016,25				
<i>F</i>		13564,66	1696,06	1271,49	909,7
<i>Teste de Hausman</i>	0,39	21,54*	52,01*	59,43*	75,78*

As regressões foram feitas a partir do software Stata. Os erros padrões são apresentados entre parênteses.

*significativo a 1% ** significativo a 5% *** significativo a 10%.

Elaboração própria(2017).

⁷⁰ Os modelos foram rodados no software Stata utilizando o comando VCE, com base em Cameron & Trivedi (2009). A opção é utilizada para a correção de Heterocedasticidade e Autocorrelação. Ainda no apêndice apresentamos a matriz de correlação e algumas técnicas para detectar a presença de multicolinearidade.

⁷¹ Cabe ressaltar que o modelo também foi regredido trocando a ordem das variáveis e os resultados no que se refere a significância estatística foram os mesmos, o sinal e a magnitude também foram parecidos.

Tabela 25: Modelo econométrico para salários finais- Análise de sensibilidade

<i>Coefficientes</i>	I	II	III	IV	V
<i>Intercepto</i>	0,74(0,094)*	0,73(0,02)*	0,91(0,10)*	0,91(0,10)*	1,01(0,09)*
<i>lnIWt-1</i>	0,83(0,021)*	0,81(0,008)*	0,79(0,05)*	0,79(0,05)*	0,79(0,05)*
<i>lnIWt-1D</i>		0,04(0,01)	0,028(0,05)	0,02(0,05)	0,01(0,04)
<i>lnIWt-1/Tributot-1</i>			-0,103(0,01)	-0,099(0,01)*	-0,10(0,01)*
<i>Ln(IWt-1/Itributot-1)D</i>				-0,007(0,02)	-0,01(0,02)
<i>lnQuantitativo</i>					0,00(0,1)
Observações	5822				
<i>R(overall)</i>	0,81	0,63	0,61	0,77	0,79
<i>F</i>	19707,23	17451,55	1696,06	701,65	745,05
<i>Teste de Hausman</i>	17,49*	38,35*	91,36*	102,48*	64,29*

As regressões foram feitas a partir do software Stata. O erros padrões são apresentados entre parênteses.
 *significativo a 1% ** significativo a 5% *** significativo a 10%.
 Elaboração própria.

Tabela 26: Modelo econométrico final- salários iniciais e finais

<i>Coefficientes</i>	W inicial	W final
<i>Intercepto</i>	0,72(0,11)*	1,01(0,09)*
<i>lnIWt-1</i>	0,80(0,027)*	0,79(0,05)*
<i>lnIWt-1D</i>	0,06(0,03)**	0,01(0,04)
<i>lnIWt-1/Tributot-1</i>	-0,11 (0,022) *	-0,10(0,01)*
<i>Ln(IWt-1/Itributot-1)D</i>	0,007(0,01)	-0,01(0,02)
<i>lnQuantitativo</i>	0,006(0,01)	0,00(0,1)
Observações	5822	
<i>R(overall)</i>	0,61	0,79
<i>F</i>	909,7	745,05
<i>Teste de Hausman</i>	75,78*	64,29*

As regressões foram feitas a partir do software Stata. O erros padrões são apresentados entre parênteses.
 *significativo a 1% ** significativo a 5% *** significativo a 10%.
 Elaboração própria.

A partir da tabela 26 é possível verificar os resultados do modelo. Para o modelo dos salários de início de carreira, na tabela W inicial, um aumento no índice do salário

real no período anterior ($t-1$) possui um efeito positivo na variação salarial no período corrente. Esse resultado indica um grau de poder de barganha de todas as categorias frente ao governo federal. Um aumento de 1% na variação do salário no período anterior tem um efeito de 0,80% no reajuste salarial do período atual. Acredita-se que em função da disposição na Constituição Federal que prevê a manutenção do poder de compra dos salários dos servidores e ainda uma série de regras que foram criadas que prevê aumentos anuais.

O coeficiente da *dummy* interativa entre o salário real defasado e ser carreira típica de Estado ou não, apresenta valor de 0,06, o que significa que para as carreiras típicas de Estado o efeito da variação do salário no período passado é maior, de 0,86%. Mesmo que a diferença não seja tão elevada, cabe ressaltar que essas carreiras em geral possuem níveis salariais mais elevados do que aquelas não típicas, assim, em função do nível de salário, o ganho real é maior em termos de poder de compra (em especial se pensarmos isso comparado com o salário médio do assalariado brasileiro ou salário mínimo).⁷² Este resultado corrobora uma das hipóteses apresentadas aqui, de que tais carreiras possuem maior poder de barganha com o Estado no que se referem os ajustes salariais.

A variável que foi inserida no modelo que é um índice entre salário e arrecadação $\frac{IW_{t-1}}{IT_{t-1}}$ apresenta coeficiente negativo. Dessa forma, se os reajustes passados se mostraram superiores à capacidade de arrecadação do governo, ou seja, o se aumento salarial concedido foi superior ao aumento da receita nos anos anteriores, o reajuste será menor à frente. Para efeitos de reajustes correntes esse aumento terá impacto negativo. Um reajuste em $t-1$ maior que a receita do governo federal de 1% terá impacto de 0,11% negativo sobre a variação corrente do salário. A *dummy* interativa para carreira típica de Estado não apresenta significância estatística, o que indica que o governo possui poder de barganha sobre todas as categorias de modo geral nesse quesito. Pensamos, no entanto, que esse poder de barganha do governo deve aumentar quanto mais os reajustes passados foram generosos, diminuindo as possibilidades de que os sindicatos reclamem por altos reajustes, devido ao acúmulo de reajustes aquém da capacidade de pagamento.

⁷²O salário mínimo vigente em janeiro de 2018 é de R\$ 954,00 (Decreto 9.255/2017). Se tomarmos o salário final de uma das carreiras mais bem remuneradas do executivo federal, a de Delegado de Polícia Federal, temos que um aumento de cerca de 4% no salário dessa categoria significa o aumento de um salário mínimo.

O quantitativo dos servidores nas categorias escolhidas para a pesquisa, não apresenta significância estatística, tal resultado já era esperado devido à resultados de modelos preliminares⁷³ e, também, a existência de casos de carreiras em que o quantitativo é baixo, no entanto os salários são substancialmente mais baixo do que carreiras número substancial de servidores⁷⁴.

Os resultados para a regressão dos salários de final da carreira- W final- não apresentam a mesma significância estatística que o modelo para as remunerações iniciais. O efeito positivo da variação salarial no período anterior é o mesmo, uma variação no índice salarial de 1% no período passado possui um efeito de 0,79% na variação salarial do período corrente. No entanto, o resultado para essa regressão para a *dummy* de carreira típica de Estado não apresenta significância. Isso mostra que os servidores que estão no final da carreira não possuem poder de barganha diferenciado frente ao Estado. Assim, para tais servidores existe uma homogeneidade no que se refere a negociação salarial. Isso que indica que o governo tem maior disposição para elevar os salários de início de carreira. Tal fato pode ser interpretado como um mecanismo de incentivo ao ingresso no cargo e, também que aqueles servidores que estão em níveis mais avançados de cargo não possuem incentivo a brigar por reajustes salariais porque seus salários já são mais altos. Outras hipóteses são as seguintes. Esses servidores em final de carreira estão em cargos em comissão ou funções comissionadas, não possuindo o mesmo incentivo a pressionar o governo por reajustes. Há também a possibilidade, relacionada à primeira explicação acima, de que ao aumentar os salários iniciais o governo procure servidores com maior produtividade, sendo que essa produtividade já estaria dada para os servidores que estão no final da carreira. Finalmente, os reajustes diferenciados no início da carreira podem refletir simplesmente que reajustes do mesmo percentual em salários iniciais, mais baixos, têm impactos menores no orçamento do executivo federal como um todo.

O coeficiente para a variável índice entre salário e receita é parecido, e a *dummy* interativa entre $\frac{IW_{t-1}}{IT_{t-1}}$ para carreira típica de Estado indica também não significância, mostrando, da mesma forma, a ausência de poder de barganha diferenciado entre os servidores de final de carreira das carreiras típicas e não típicas. Como já mostrado pelo

⁷³ Apresentados no apêndice.

⁷⁴ Um exemplo seria a comparação dos servidores tecnologistas do IBGE, em que a categoria como um todo possui uma média de 1000 funcionários (nos níveis de mestrado e doutorado) e um servidor doutor do IBGE possui um salário inicial 74,97% menor do que um auditor da receita federal, que possui mais de 10000 servidores. A diferença para o salário final chega a 43,02%.

modelo para os salários iniciais, o quantitativo dos servidores também não apresenta significância estatística. Isso indica, portanto, que essa variável não é importante para as variações dos salários no setor público.

Os resultados mostram uma continuidade do que já havia sido apresentado na análise descritiva e na análise de *cluster*. As carreiras típicas de Estado apresentam ao longo do período de análise os maiores salários, indicando, dessa forma, maior poder de barganha de tais categorias. Como apresentamos no capítulo um, no qual tratamos da *tecnoburocracia*, tais categorias conseguem maiores benefícios junto ao Estado em função de seu conhecimento técnico e científico, assim como a execução das atividades mais essenciais para a atuação Estatal. Nesse sentido, consideramos que dentro da *tecnoburocracia* pública categorias são beneficiadas em função de sua atividade para a administração pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho buscamos mostrar que existe dentro da *tecnoburocracia* pública brasileira uma segmentação nos salários no que se refere às diversas atividades exercidas dentro da administração pública - em específico, estudamos cargos da estrutura do executivo da União. É possível observar a valorização de algumas funções em detrimento de outras, o que confere maiores benefícios, na forma de salários, para algumas categorias específicas. Tal conflito distributivo é motivado por duas razões. Primeiro, porque as relações políticas são transmitidas para o mercado de trabalho público e, segundo, pela própria limitação dos recursos estatais, mais especificamente a arrecadação. Por tal razão, consideramos que algumas categorias possuem maior poder de barganha frente ao governo no que toca à negociação salarial. Dessa forma, entender o que estaria por trás desse poder de barganha foi um dos objetivos do trabalho.

Assim, buscamos ao longo do trabalho mapear quais categorias seriam mais beneficiadas. Inicialmente nos perguntamos quais carreiras dentro do setor público brasileiro possuem maior poder frente ao Estado. Nossa hipótese central foi a de que as carreiras consideradas típicas de Estado possuem maior poder de barganha, assim o objetivo foi o de verificar tal hipótese. Para tal, expomos em um primeiro momento a teoria acerca da classe tecnoburocrata, base para o desenvolvimento do trabalho. Colocamos aqui tal classe como detentora de poder em função de seu conhecimento intelectual e sua capacidade de gerenciar e tomar decisões.

Num segundo momento, tratamos das formas de remuneração do funcionalismo público no Brasil e buscamos junto à Constituição Federal quais as disposições que tratam deste tema. Da mesma forma, mostramos teorias acerca da formação dos salários públicos, já que não existe uma lei específica que define como os salários são determinados no Brasil. Com o capítulo dois, nosso objetivo foi embasar a construção do modelo econométrico que construímos, o qual tem a função de nos mostrar quais seriam as carreiras mais beneficiadas.

Antes da construção do modelo foi realizada a construção de gráficos que mostram os salários ao longo do tempo, esses nos revelam que as carreiras que exercem atividades ligadas de forma mais direta ao centro do Poder Executivo e também aquelas consideradas típicas de Estado possuem níveis salariais mais elevados. No que se refere à reposição frente à inflação, em geral, podemos perceber que a variação salarial, ou

seja, os ganhos salariais das carreiras não típicas foram maiores, porém o nível salarial das categorias típicas de Estado apresenta-se sempre mais elevado. Aqui cabe chamar atenção para o fato que citamos quando apresentamos a literatura sobre *tecnoburocracia*, que tal classe possui poder em função de seu conhecimento intelectual. Para o caso da *tecnoburocracia* brasileira, claramente, se verifica que o conhecimento intelectual no que se refere à valorização do nível de escolaridade é algo que não é transmitido para a valorização dos salários. O que percebemos é que categorias como as de pesquisadores e docentes, que requerem títulos adicionais fora a graduação, não possuem os maiores salários. Portanto, é nítido que para o caso específico brasileiro os salários não possuem uma regra clara de determinação em função do nível educacional, e que fatores políticos - como o poder de barganha - podem contribuir fortemente para sua determinação.

Os resultados do nosso modelo econométrico revelam que a nossa hipótese inicial sobre o maior poder de barganha das carreiras típicas de Estado é confirmada. Os resultados mostram que a variação salarial é maior para tais carreiras, no entanto apenas para os salários de início de carreira. Para os salários finais, a *dummy* que diferencia a carreira típica não apresenta significância. Isso revela um mecanismo do Estado para incentivo ao ingresso no cargo e, também, que os servidores no fim de carreira não possuem incentivo a pressionar o Estado por maiores salários, pois estes já estão elevados e também os servidores podem estar em funções que lhe garantam remunerações extras.

No que se refere à capacidade do Estado em reajustar ou não o salário, verificamos que quando o Estado concede aumentos salariais em um período, ele possui poder frente aos servidores para não conceder reajustes elevados. No entanto, esse efeito de reajustes passados, dada a arrecadação, é menor para as carreiras típicas. Tal efeito para a variação salarial é verificado, por exemplo, no movimento que encontramos nos salários ao observar os gráficos. Eles revelam um padrão de queda-aumento-queda durante os governos FHC, Lula e Dilma, respectivamente. O que podemos inferir é que para o funcionalismo público brasileiro nos últimos anos a valorização salarial percebida durante o governo Lula- ocorre para todas as carreiras- reflete-se em uma queda de salários no governo Dilma, resultados da própria retração econômica e queda da arrecadação. O desequilíbrio fiscal pode alimentar o processo de corrosão salarial, uma vez que a queda da arrecadação implica em reajustes salariais menores. No presente estudo verificamos, no entanto, que em períodos de corrosão salarial pela

inflação, é possível verificar que para as carreiras típicas a queda dos salários reais é menor.

Podemos concluir dessa forma, que os salários são influenciados pelo poder de pressão das categorias que exercem atividades consideradas estratégicas para o Estado, como por exemplo, os auditores da Receita Federal e os procuradores federais e, também, aquelas que estão próximas do núcleo decisório. Isso aumenta seu poder em termos de negociação para obter uma destinação maior de recursos para o pagamento de salários, auferindo, portanto, uma maior parcela da arrecadação. Outro resultado encontrado por nós foi que o quantitativo dos servidores dentro de uma categoria não é relevante para os reajustes salariais. Portanto, concluímos que o tamanho da categoria não influencia no poder de pressão das categorias frente ao Estado.

O trabalho deixa margens para extensões futuras. Outro ponto que há possibilidade de se analisar são os elevados níveis salariais no serviço público no Brasil, mas sem uma contrapartida de produtividade e uma regra mais clara para a determinação dos salários. Os salários do funcionalismo público brasileiro são elevadíssimos se comparados aos de outros países⁷⁵, o que contribui para o aumento do déficit fiscal e também para a desigualdade. Esse processo de barganha na determinação salarial do setor público brasileiro pode, portanto, dificultar o ajuste das contas públicas referentes a um possível ajuste na despesa com pessoal. Como já chamamos atenção aqui, em algumas carreiras existe o ganho percebido em função da produtividade; no entanto, como pesquisado por nós, todos os servidores da categoria recebem esse adicional de produtividade. Claro que sabemos da dificuldade de mensuração da produtividade principalmente quando se trata de uma carreira exclusiva de Estado. Mas é necessário que existam mecanismos de incentivo à função pública exercida com comprometimento.

Esse trabalho se interessou apenas pelo Poder Executivo, mas é conhecido que o Poder Legislativo - dentre os poderes da União - possui os salários mais elevados dentro do setor público, então um trabalho futuro que analise a evolução dessas remunerações também é de relevância.

Outra possível extensão seria um estudo que se atentasse aos anos de eleição, considerando dessa forma os movimentos salariais nos anos em que ocorreram eleições presidenciais. Sabemos que pretensões no que se refere à reeleição podem ser um fator

⁷⁵ Um relatório do Banco Mundial (2017) mostra que o salário dos servidores públicos brasileiros é o mais elevado numa amostra de 53 países.

importante para conceder reajustes salariais. Mais uma possível extensão é um estudo que analise de forma mais específica as carreiras ligadas à educação, os movimentos dos salários de docentes nos últimos anos nos chama a atenção pela valorização da carreira com o título de doutor. Mas, como já salientamos, a valorização não é suficiente para a equiparação dos salários dos doutores com o de outras carreiras (que não exigem doutorado).

De forma geral, esses estudos reforçariam o argumento de que os salários no setor público são fortemente influenciados por fatores políticos e que o mercado de trabalho público possui características muito particulares. De modo geral, as regras para a determinação de salários são obscuras e parece que o desejo e as necessidades de quem está à frente do poder são mais importantes do que as necessidades da sociedade como um todo.

*I wanna leave my footprints on the sands
of time
Know there was something there
And something that I left behind
When I leave this world, I'll leave no regrets*

*Leave something to remember, so they won't
forget*

*I was here
I lived, I loved
I was here
I did, I've done
Everything that I wanted
And it was more than I thought it would be
I will leave my mark so everyone will know
I was here*

Beyoncé (I was here)

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Luiz SA. Economia política do orçamento público: o caso brasileiro como inspiração e referência. 2003. Dissertação de mestrado.

BANCO MUNDIAL. Um ajuste justo: uma análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. 2017.

BELLUZZO, Walter; ANUATTI-NETO, Francisco; PAZELLO, Elaine T. Distribuição de salários e o diferencial público-privado no Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, v. 59, n. 4, p. 511-533, 2005.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 292 p, 1988.

BRASIL. Boletim estatístico de pessoal. Ministério do planejamento orçamento e gestão, 2016 v. 21. N. 248.

BRASIL. Gestão Pública para um Brasil de todos: Um plano de gestão para o governo Lula. Ministério do Planejamento, orçamento e Gestão. Brasília, 2003.

BRASIL, Tabelas de remuneração dos servidores públicos federais. Ministério do Planejamento. V. 1-68. Acesso em dezembro de 2016.

BRESSER-PEREIRA. Luiz Carlos. Burocracia pública na construção do Brasil. **São Paulo**, 2008.

_____ A tecnoburocracia e o ciclo. In: Folha de São Paulo. 1980.

_____ .Classes e Estratos sociais no Capitalismo. 1981.

_____ Uma reforma da administração pública brasileira. **Revista do serviço público**. n1. p.5-42.1998.

_____ Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço público**, v. 47, n. 1, p. 07-40, 2015.

BORJAS, George J. Wage determination in the federal government: The role of constituents and bureaucrats. **Journal of Political Economy**, v. 88, n. 6, p. 1110-1147, 1980.

BUCHANAN, James M. The pure theory of government finance: A suggested approach. **Journal of Political Economy**, v. 57, n. 6, p. 496-505, 1949.

CAMERON, Adrian Colin; TRIVEDI, Pravin K. **Microeconometrics using stata**. College Station, TX: Stata press, 2010.

CARDOSO, Fernando Henrique. **A construção da democracia: estudos sobre política**. Editora Siciliano, 1993

CAVALCANTE, Pedro; CARVALHO, Paulo. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 51, n. 1, 2017.

CAVALIERI, Marco. Inside Institutions of Progressive-Era Social Sciences: The Interdisciplinarity of Economics and Sociology. **Journal of Economic Issues**, v. 50, n. 2, p. 345-361, 2016.

CHEIBUB, Zairo B. Negociação coletiva no setor público: experiências internacionais recentes por meio de análise da literatura. 2004.

DIAS, Marco Antonio. James Buchanan e a “Política” na escolha pública. **Revista Estratégica**, v. 10, n. 1, 2013.

EHRENBERG, Ronald G. The demand for state and local government employees. **The American Economic Review**, v. 63, n. 3, p. 366-379, 1973.

EVANS, Peter; RAUCH, James E. Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth. **American sociological review**, p. 748-765, 1999.

FOGEL, Walter; LEWIN, David. Wage determination in the public sector. **ILR Review**, v. 27, n. 3, p. 410-431, 1974.

GOMES, Darcilene Cláudio et al. Condições e relações de trabalho no serviço público: o caso do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, 2012.

GREGORY, Robert G.; BORLAND, Jeff. Recent developments in public sector labor markets. **Handbook of labor economics**, v. 3, p. 3573-3630, 1999.

GREENE, Willian H. *Econometric Analysis*. 7th.Edition. New Jersey. Ed. Pearson Prentice Hall, 2012.

GUJARATI, Damodar. *Econometria Básica*, tradução da 4a edição, Rio de Janeiro, Elsevier Editora, 2006, p. 513-528.

HSIAO, C. *Analysis of Panel Data*. 2Ed, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

JOHNSON, Ronald N.; LIBECAP, Gary D. Bureaucratic rules, supervisor behavior, and the effect on salaries in the federal government. **Journal of Law, Economics, & Organization**, v. 5, n. 1, p. 53-82, 1989.

LEONARD, Thomas C. *Illiberal reformers*. 2016.

LIPSKY, Michael. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individuals in the Public Services* Russell Sage Foundation. **New York**, 1980.

MARCONI, Nelson. **A formação dos salários nos setores público e privado**. 2001. Tese de Doutorado.

————— Gap between public and private wages and wages determination in the public sector. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 24, n. 2, p. 94, 2004.

————— A evolução do perfil da força de trabalho e das remunerações nos setores público e privado ao longo da década de 1990. **Revista do Serviço Público**, v. 54, n. 1, p. 10, 2003.

MARTINS, Luciano. Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. 1997.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. **São Paulo: Malheiros**. 2001.

MORICONI, Gabriela Miranda et al. Todos os servidores públicos são bem remunerados? Uma comparação entre as carreiras dos governos estaduais brasileiros. **Anais do XXXV Encontro Nacional de Economia**, 2007.

NISKANEN, William A. **Bureaucracy and representative government**. Transaction Publishers, 1971.

DE RECURSOS, OCDE Avaliação da Gestão. Humanos no Governo—. **Relatório da OCDE: Brasil**, 2010.

PACHECO, Regina Silvia. Política de recursos humanos para a reforma gerencial: realizações do período 1995-2002. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 4, p. 79, 2002.

PEACOCK, Alan T.; WISEMAN, Jack. **Education for democrats: a study of the financing of education in a free society**. Institute of Economic Affairs, 1970.

PIETRO, D. I. Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30ª edição, 2017.

SCHUMPETER, Joseph. Capitalismo, Socialismo e Democracia.: Rio de Janeiro, ed. 1984

SOUZA, Pedro HGF; MEDEIROS, Marcelo. Diferencial salarial público-privado e desigualdade de renda per capita no Brasil. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, v. 43, n. 1, p. 05-28, 2013.

SOUZA, Ilan Bruno Guimarães de. Negociação salarial dos servidores públicos federais: uma análise sob a ótica da economia política positiva. 2010. Dissertação de mestrado.

SUMMERS, Clyde W. Public employee bargaining: A political perspective. **The Yale Law Journal**, v. 83, n. 6, p. 1156-1200, 1974.

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

RAMALHO, Mariana; URANI, Andre. A administração pública como empregadora: uma avaliação da década de 80. **Rio de Janeiro: Ipea**, 1995.

REZENDE, Fernando Antonio. **Finanças Públicas** . Editora Atlas SA, 2000.

RUTHERFORD, Malcolm. **The institutionalist movement in American economics, 1918–1947: Science and social control**. Cambridge University Press, 2011.

VENTURA, Otávio. Hierarquia valorativa e distribuição de capitais na burocracia brasileira. **newsletter**, v. 4, n. 2, 2017.

WOOLDRIDGE, J. M. *Econometric analysis of cross section and panel data*, MIT Press, 2002.

APÊNDICE

Os modelos construídos inicialmente tiveram o objetivo de verificar como os dados iriam se comportar, visto que a base de dado ainda não tinha sido usada em nenhum trabalho anterior. Dessa forma, foram realizados muitos experimentos até chegar à forma funcional apresentada no capítulo 4. Esse apêndice não irá mostrar todos os modelos, mas sim aqueles que foram mais importantes no que se refere à contribuição do modelo final. Os primeiros modelos tiveram como variável dependente o próprio reajuste salarial. Para efeito deste trabalho serão apresentados a seguir apenas os modelos em que foi usado o reajuste em valores brutos, já que os modelos com a variação percentual apresentam resultados menos satisfatórios do que os primeiros. A regressão é apresentada abaixo e em seguida a descrição das variáveis. Cabe ressaltar, que no capítulo 4 são explicadas as hipóteses acerca das variáveis, dessa forma não é necessário fazê-lo aqui novamente. A única diferença está em $\frac{W_{t-1}}{\pi_{t-1}}$, inicialmente o objetivo era criar um indicador entre salário passado e inflação passada, em que os agentes estariam olhando no período passado para o salário e a inflação para requerer aumentos salariais. Porém, ao longo dos experimentos com os modelos preferiu-se usar a forma funcional com apenas o salário defasado.

$$\Delta Wt = \beta_0 + \beta_1 \frac{W_{t-1}}{\pi_{t-1}} + \beta_2 D \frac{W_{t-1}}{\pi_{t-1}} + \beta_3 \frac{W_{t-1}}{T_{t-1}} + \beta_4 D \frac{W_{t-1}}{T_{t-1}} + \beta_5 Q + \varepsilon \quad (19)$$

Onde:

ΔWt : variação salarial em valores reais

$\frac{W_{t-1}}{\pi_{t-1}}$: razão entre o salário real defasado sobre a inflação anual defasada.

$D \frac{W_{t-1}}{\pi_{t-1}}$: *dummy* interativa, D é uma variável *dummy* que assume valor 0 se a carreira não é típica de Estado e 1 se típica.

$\frac{W_{t-1}}{T_{t-1}}$: razão entre o salário real defasado e a arrecadação defasada.

$D \frac{W_{t-1}}{T_{t-1}}$: *Dummy* interativa, D é uma variável *dummy* que assume valor 0 se a carreira não é típica de Estado e 1 se típica.

Q : Quantitativo de servidores.

O primeiro modelo de regressão não mostrou significância dos parâmetros e, também, baixo coeficiente de determinação. Mostrando que tais variáveis não explicam o modelo de forma adequada. No entanto, é conhecido que a estatística R^2 não necessariamente irá dizer muito sobre o modelo. Imaginamos, dessa forma, que as variáveis estão má especificadas ou devem ser incluídas outras variáveis no modelo. O teste de Hausman aceita o modelo em efeitos fixos (EF) como o mais adequado, a tabela 27 apresenta os resultados do primeiro modelo.

Tabela 27: Primeiro modelo de regressão

<i>Coefficientes</i>	W inicial	W final
<i>Intercepto</i>	97,38(41,44)	-11,50(76,97)
<i>W_{t-1}/π_{t-1}</i>	-0,02(0,027)	-0,04(0,03)
<i>W_{t-1}/π_{t-1}*D</i>	0,01(0,02)	0,03(0,3)
<i>W_{t-1}/T_{t-1}</i>	-71,19(1925,239)	3912,801(1925,02)*
<i>W_{t-1}/T_{t-1}*D</i>	-581,00(1977,51)*	-3323,5(1972,09)*
<i>Quantitativo</i>	0,00(0,00)*	-0,008(0,004)**
Observações	5822	
<i>R(overall)</i>	0,000	0,00
<i>F</i>	24,44	33,81
<i>Teste de Hausman</i>	20,65**	22,47**

As regressões foram feitas através do software econométrico Stata. Os erros padrões são apresentados entre parênteses.

* significativo a 1% ** significativo a 5% *** significativo a 10%

Fonte. Elaboração própria

Como esse modelo é preliminar e não mostra a significância esperada, a magnitude dos coeficientes não apresenta resultados satisfatórios. Portanto, um segundo modelo foi rodado, no qual é acrescentado o tributo do período corrente em nível, visto que a arrecadação no período corrente influencia os aumentos salariais.

$$\Delta Wt = \beta_0 + \beta_1 \frac{W_{t-1}}{\pi_{t-1}} + \beta_2 D \frac{W_{t-1}}{\pi_{t-1}} + \beta_3 \frac{W_{t-1}}{T_{t-1}} + \beta_4 D \frac{W_{t-1}}{T_{t-1}} + \beta_5 Q + \beta_6 T_t + \varepsilon \quad (20)$$

Na tabela 28 abaixo, os resultados do modelo com o tributo em nível são apresentados. A variável $\frac{W_{t-1}}{T_{t-1}}$ no modelo inicial e final apresenta significância, e para o modelo final a *dummy* interativa com essa variável também se mostra significativa estatisticamente. No entanto, o modelo não apresenta resultados mais satisfatórios que o anterior.

Tabela 28: Segundo modelo de regressão

<i>Coefficientes</i>	W inicial	W final
<i>Intercepto</i>	153,5(14,65)*	64,7397(27,42)**
W_{t-1}/π_{t-1}	0,027(0,01)	0,01(0,00)
$W_{t-1}/\pi_{t-1}*D$	-0,01(0,016)	0,003(0,009)
W_{t-1}/T_{t-1}	-648,27(178,93)*	3268,197(0,00)*
$W_{t-1}/T_{t-1}*D$	-14,75(186,11)	-2683,525(666,65)*
<i>Quantitativo</i>	0,00(0,00)	0,001(0,002)
<i>Tributo</i>	-0,008(-0,003)*	-0,012(0,006) *
Observações	5822	
<i>R(overall)</i>	0,000	0,00
<i>F</i>	48,37	48,03
<i>Teste de Hausman</i>	18,45**	20,30**

As regressões foram feitas através do software econométrico Stata. Os erros padrões são apresentados entre parênteses.

* significativo a 1% ** significativo a 5% *** significativo a 10%

Fonte. Elaboração própria.

Como uma das hipóteses do trabalho é que as carreiras típicas possuem maior poder de barganha, foi colocada a variável *dummy* de forma livre no modelo para verificar se a *dummy* apresenta significância, a magnitude e o sinal do parâmetro. O modelo ficou como segue a equação abaixo.

$$\Delta W_t = \beta_0 + \beta_1 \frac{W_{t-1}}{\pi_{t-1}} + \beta_2 D \frac{W_{t-1}}{\pi_{t-1}} + \beta_3 \frac{W_{t-1}}{T_t} + \beta_4 D \frac{W_{t-1}}{T_{t-1}} + \beta_5 Q + \beta_6 T_t + \beta_7 D + \varepsilon(21)$$

A tabela 29 mostra os resultados do modelo com o tributo em nível e a *dummy* livre. Os resultados revelam que as variáveis significativas são o índice de salário e

tributo defasados e, também, a *dummy* interativa entre carreira típica de Estado ou não e a variável que apresenta a razão do salário e tributo defasados. De acordo com esse modelo, uma variação no salário do período passado maior que o aumento da arrecadação teria um efeito negativo no reajuste no período atual. Para o salário no início da carreira, no que se refere às carreiras típicas esse efeito seria menor. Por outro lado, para o salário do teto da carreira o efeito seria maior. A *dummy* livre no modelo não apresentou significância, o tributo apresenta significância, no entanto a magnitude do parâmetro é baixa e o sinal negativo, tendendo a zero.

Tabela 29: Terceiro modelo de regressão

<i>Coefficientes</i>	W inicial	W final
<i>Intercepto</i>	155,46(16,64)*	64,7397(27,42)**
W_{t-1}/π_{t-1}	0,027(0,010,007(0,007)	0,01(0,03)
$W_{t-1}/\pi_{t-1}*D$	-0,009(0,007)	0,003(0,037)
W_{t-1}/T_{t-1}	-1731,06(248,77)*	3268,197(0,00)*
$W_{t-1}/T_{t-1}*D$	1117,308(184,41)*	-2683,525(666,65)*
<i>Quantitativo</i>	0,00(0,00)	0,001(0,002)
<i>Tributo</i>	-0,006(-0,003)*	-0,007(0,006)*
<i>Estado</i>	6,68(18,902)	0,00(0,00)
Observações	5822	
<i>R(overall)</i>	0,000	0,00
<i>F</i>	9,14	6,99
<i>Teste de Hausman</i>	32,87*	20,32*

As regressões foram feitas através do software econométrico Stata. Os erros padrões são apresentados entre parênteses.

* significativo a 1% ** significativo a 5% *** significativo a 10%

Fonte. Elaboração própria

Um novo modelo foi testado em que não se usa o índice entre salário e inflação e apenas o salário defasado. A magnitude dos parâmetros é baixa, mas o que o modelo mostra é que o salário no período anterior teria um efeito positivo no período corrente. Na tabela 29 os resultados são mostrados.

$$\Delta Wt = \beta_0 + \beta_1 W_{t-1} + \beta_2 D W_{t-1} + \beta_3 \frac{W_{t-1}}{T_{t-1}} + \beta_4 D \frac{W_{t-1}}{T_{t-1}} + \beta_5 Q + \varepsilon \quad (22)$$

Os modelos preliminares, como mencionado anteriormente, foram apenas exploratórios em função na base de dados pioneira e a especificação de um modelo que tenta capturar o poder de barganha, o que não foi feito anteriormente. Assim, os modelos foram construídos para ter uma prévia do que os resultados poderiam apresentar. Dado a baixa significância dos parâmetros, acreditamos que o modelo está mal especificado e que é claramente necessário trabalhar em uma forma funcional melhor. Assim, inicialmente foi feito um modelo como o primeiro⁷⁶ apresentado nesse apêndice, no entanto, com as variáveis em forma logarítmica, como apresentado a seguir:

$$\Delta \ln W_t = \beta_0 + \beta_1 \ln W_{t-1} + \beta_2 D \ln W_{t-1} + \beta_3 \ln \frac{W_{t-1}}{T_{t-1}} + \beta_4 D \ln \frac{W_{t-1}}{T_{t-1}} + \ln \beta_5 + \varepsilon \quad (23)$$

Tabela 30: Quarto modelo de regressão

<i>Coefficientes</i>	W inicial	W final
<i>Intercepto</i>	113,36(29,37)*	484,48(34,71)*
<i>W_{t-1}</i>	-0,014(0,002)*	-0,04(0,004)*
<i>W_{t-1}D</i>	0,002(0,008)*	0,009(0,005)
<i>W_{t-1}/Tributot₋₁</i>	210,04(130,44)	5386,6(471,81)*
<i>W_{t-1}/Tributot₋₁*D</i>	150,40(138,87)	-5040,261(496,56) *
<i>Quantitativo</i>	-0,001(0,000)*	-0,005(0,00)*
Observações	5822	
<i>R(overall)</i>	0,004	0,001
<i>F</i>	75,5	163,02
<i>Teste de Hausman</i>	27,3*	32,7

As regressões foram feitas através do software econométrico Stata. Os erros padrões são apresentados entre parênteses.

* significativo a 1% ** significativo a 5% *** significativo a 10%

Fonte. Elaboração própria

A tabela 31 mostra os resultados do modelo em forma logarítmica, nela é possível perceber que a magnitude dos parâmetros melhora e a significância dos

⁷⁶ Todos os modelos que são apresentados no apêndice foram feitos na forma log log, aqueles que estão apresentados aqui podem ser disponibilizados pelos autores.

parâmetros também. O modelo aceito pelo teste de Hausman é o modelo em EF. Para os salários iniciais, os parâmetros se mostram significativos, exceto o quantitativo. Um aumento de 1% no salário passado possui impacto de 2,19% negativo no reajuste corrente, para as carreiras típicas esse efeito negativo não acontece pois o parâmetro possui sinal positivo, dessa forma o efeito seria de 1,58% no reajuste do período atual, mostrando dessa forma que essas carreiras possuem maior poder de barganha na negociação salarial com o governo. Já para os salários finais esse efeito negativo mantém-se para as carreiras típicas, o que poderia indicar que o governo possui maior tendência de dar aumentos para os salários iniciais das carreiras. No entanto, ao fazer o modelo na forma log log perde-se muitas observações em função dos períodos em que a variação do salário real é negativa. Dessa forma esse modelo também não se apresentou adequado.

Tabela 31: Quinto modelo de regressão

<i>Coefficientes</i>	W inicial	W final
<i>Intercepto</i>	-12,57(4,97)*	6,58(3,95)***
<i>lnW_{t-1}</i>	-2,19(0,42)*	-1,67(0,54)*
<i>lnW_{t-1}D</i>	3,77(0,75)*	0,017(076)
<i>lnW_{t-1}/Tributot-1</i>	-3,04(0,51)*	-3,0(0,39)*
<i>Ln(W_{t-1}/Tributot-1)D</i>	0,32(0,64)	-0,76(0,54)
<i>lnQuantitativo</i>	-10,67(0,49)	-0,96(0,31)*
Observações	1776	
<i>R(overall)</i>	0,04	0 0,00
<i>F</i>	98,41	31,98
<i>Teste de Hausman</i>	334,06	171,19

As regressões foram feitas através do software econométrico Stata. Os erros padrões são apresentados entre parênteses.

* significativo a 1% ** significativo a 5% *** significativo a 10%

Fonte. Elaboração própria

Em função da insatisfação dos resultados em efeitos fixos e aleatórios das equações apresentadas, um novo modelo é construído, em que a variável dependente

não é mais o reajuste salarial e sim o índice salarial⁷⁷. O novo modelo que se propõe inicialmente é o mesmo modelo proposto na equação 19, porém, trocando as variáveis que antes eram usadas em seus valores brutos pelas variáveis transformadas em índice. Dessa forma, é obtido a variação ao longo do período como um todo. Essa especificação do modelo em que o índice das variáveis é usado foi escolhida como a melhor para o trabalho. A tabela 32 apresenta os resultados para o modelo de regressão, dado pela equação abaixo.

$$IWt = \beta_0 + \beta_1 \frac{WI_{t-1}}{I\pi_{t-1}} + \beta_2 D \frac{WI_{t-1}}{I\pi_{t-1}} + \beta_3 \frac{WI_{t-1}}{IT_{t-1}} + \beta_4 D \frac{WI_{t-1}}{IT_{t-1}} + \beta_5 Q + \varepsilon \quad (24)$$

Tabela 32: Sexto modelo de regressão

<i>Coefficientes</i>	W inicial	W final
<i>Intercepto</i>	74,94(4,28)*	77,88(3,46)*
<i>IWt-1/Iπt-1</i>	41,74(8,57)*	41,8(11,98)*
<i>IWt-1/Iπt-1*D</i>	-9,8(9,5)	1,53(12,13)
<i>IWt-1/ITt-1</i>	-32,08(6,41)*	-28,91(8,10)*
<i>IWt-1/ITt-1*D</i>	-4,75(7,76)	-5,35(8,47)
<i>Quantitativo</i>	0,00(0,00)	0,00(0,00)
Observações	5822	
<i>R(overall)</i>	0,36	0,23
<i>F</i>	40,48	105,69
<i>Teste de Hausman</i>	304,18*	883,17*

As regressões foram feitas através do software econométrico Stata. Os erros padrões são apresentados entre parênteses.

* significativo a 1% ** significativo a 5% *** significativo a 10%

Fonte. Elaboração própria

A forma funcional acima apresentada pela equação 24 foi descartada e verificou-se que o salário real defasado é a melhor opção para o modelo em detrimento do índice. A partir da equação 25, decidiu-se que essa seria a melhor forma funcional e foi

⁷⁷ Essa estratégia foi usada em função da quantidade de valores negativos que os reajustes salariais apresentaram. Acredita-se que esses valores poderiam causar má especificação no modelo e prejudicar os resultados.

trabalhado apenas a forma como os dados seriam colocados (anual, mensal, média móvel) até chegar ao modelo apresentado no capítulo 4.

A magnitude dos parâmetros não apresenta mudanças significativas, no entanto acredita-se que o modelo do capítulo 4 possui uma confiabilidade maior. A tabela 33 apresenta o modelo em índice para os dados mensais, na tabela 34 é apresentada a forma log log, como mostra a equação 26.

$$IWt = \beta_0 + \beta_1 IW_{t-1} + \beta_2 DIW_{t-1} + \beta_3 \frac{IW_{t-1}}{IT_{t-1}} + \beta_4 D \frac{IW_{t-1}}{IT_{t-1}} + \beta_5 Q + \varepsilon \quad (25)$$

$$\ln IWt = \beta_0 + \beta_1 \ln IW_{t-1} + \beta_2 D \ln IW_{t-1} + \beta_3 \ln \frac{IW_{t-1}}{IT_{t-1}} + \beta_4 D \ln \frac{IW_{t-1}}{IT_{t-1}} + \ln \beta_5 Q + \varepsilon \quad (26)$$

Tabela 33: Sétimo modelo de regressão

<i>Coefficientes</i>	W inicial	W final
<i>Intercepto</i>	32,76(089)*	35,74(0,92)*
<i>IWt-1</i>	0,76(0,10)*	0,72(0,00)*
<i>IWt-1*Estado</i>	0,075(0,10)*	0,05(0,13)*
<i>IWt-1/ITt-1</i>	-7,65(0,45)*	-5,85(0,38)*
<i>IWt-1/ITt-1*Estado</i>	2,60(0,53)*	0,49(0,47)
<i>Quantitativo</i>	0,00(0,00)*	0,00(0,00)*
Observações	5822	
<i>R(overall)</i>	0,65	0,72
<i>F</i>	3735,97	2751,27
<i>Teste de Hausman</i>	101,43	206,74*

As regressões foram feitas através do software econométrico Stata. Os erros padrões são apresentados entre parênteses.

* significativo a 1% ** significativo a 5% *** significativo a 10%

Fonte. Elaboração própria

A partir da tabela 34 para o modelo na forma logarítmica, o modelo em EF foi escolhido como o mais adequado. Para os salários iniciais, é possível perceber para os salários iniciais que o salário defasado em um período possui efeito positivo no salário

atual, o que mostra uma reposição positiva no período como um todo frente à inflação⁷⁸. A *dummy* interativa entre o salário defasado e ser carreira típica de Estado possui significância e sinal positivo, assim uma variação de 1% na variação no salário passado possui efeito de 0,75% na variação do salário atual e, para tais carreiras, esse efeito é um pouco maior, 0,76%. Para a variável $\frac{IW_{t-1}}{IT_{t-1}}$, o sinal negativo mostra um poder de barganha do governo sobre as categorias, se a variação salarial no período anterior supera a capacidade de arrecadação, no período atual isso terá um impacto negativo sobre a variação dos salários. A variável *dummy* interativa não apresenta significância estatística, o que indica que o governo possui poder de barganha sobre todas as categorias. Já para o modelo final, o sinal da *dummy* interativa entre a variável do salário defasado e ser carreira típica de Estado é negativo, o que mostra que para os salários do fim da carreira o efeito carreira de Estado é menor, indicando uma maior valorização dos salários no início da carreira.

Tabela 34: Oitavo modelo de regressão

<i>Coeficientes</i>	W inicial	W final
<i>Intercepto</i>	1,08(0,17)*	1,32(0,11)*
<i>lnIW_{t-1}</i>	0,75(0,033)*	0,72(0,06)*
<i>lnIW_{t-1}D</i>	0,01(0,006)**	-0,12(0,02)*
<i>lnIW_{t-1}/Tributot-1</i>	-0,13(0,03)*	-0,006(0,028)
<i>Ln(IW_{t-1}/ITributot-1)D</i>	0,01(0,03)	-0,006(0,28)
<i>lnQuantitativo</i>	0,01(0,01)	-0,01(0,14)
Observações	5822	
<i>R(overall)</i>	0,75	0,79
<i>F</i>	883,69	424,99
<i>Teste de Hausman</i>	88,84*	157,53*

As regressões foram feitas através do software econométrico Stata. Os erros padrões são apresentados entre parênteses.

* significativo a 1% ** significativo a 5% *** significativo a 10%

Fonte. Elaboração própria

O quantitativo não apresenta significância estatística, em modelos anteriores quando essa variável foi significativa sei sua magnitude foi baixa e no modelo também

⁷⁸ Os gráficos apresentados no capítulo 3 comprovam esse resultado.

tende a zero, mostrando que essa variável não seja importante na determinação salarial. Ou seja, o tamanho da categoria não importa.

Na tabela 35 é apresentado um modelo em que o tributo é colocado como um dado anual e não mensal, os resultados são semelhantes ao modelo anterior, no entanto as *dummies* interativas não se mostram significativas. Já a tabela 36 apresenta o modelo na forma em nível para o modelo escolhido para o capítulo 4, em que os dados utilizados estão em valores reais mensais e não é feita a média móvel para os salários.

Tabela 35: Nono modelo de regressão

<i>Coefficientes</i>	W inicial	W final
<i>Intercepto</i>	1,45(0,18)*	1,56(0,13)*
<i>lnIW_{t-1}</i>	0,68(0,03)*	0,68(0,05)*
<i>lnIW_{t-1}D</i>	0,01(0,007)	0,04(0,06)
<i>lnIW_{t-1}/Tributot₋₁</i>	-0,08(0,016)*	-0,07(0,01)*
<i>Ln(IW_{t-1}/ITributot₋₁)D</i>	0,007(0,02)	0,001(0,01)
<i>lnQuantitativo</i>	0,003(0,01)	-0,01(0,01)
Observações	5822	
<i>R(overall)</i>	0,75	0,61
<i>F</i>	1099,05	403,46
<i>Teste de Hausman</i>	96,87*	199,63

As regressões foram feitas através do software econométrico Stata. Os erros padrões são apresentados entre parênteses.

* significativo a 1% ** significativo a 5% *** significativo a 10%

Fonte. Elaboração própria

Tabela 36: Décimo modelo de regressão

<i>Coefficientes</i>	W inicial	W final
<i>Intercepto</i>	24,965(1,83)*	26,62(2,00)*
<i>IWt -1</i>	0,81(0,02)*	0,78(0,04)*
<i>IWt-1D</i>	-0,05(0,03)	0,04(0,04)
<i>IWt-1/Tributot -1</i>	-6,17(0,85)*	-4,44(1,15)*
<i>(IWt-1/Tributot-1)D</i>	2,01(1,35)	-0,03(1,29)
<i>Quantitativo</i>	0,00(0,00)*	0,00(0,00)
Observações	5822	
<i>R(overall)</i>	0,76	0,81
<i>F</i>	740,71	755,74
<i>Teste de Hausman</i>	74,72	140,48

As regressões foram feitas através do software econométrico Stata. Os erros padrões são apresentados entre parênteses.

* significativo a 1% ** significativo a 5% *** significativo a 10%

Fonte. Elaboração própria.

Ainda como uma tentativa de melhorar o modelo econométrico, foi feito o experimento de usar os dados anuais, uma vez que os reajustes são feitos anualmente, os resultados são apresentado na tabela 37 para o modelo em índice e nível e na tabela 38 o modelo em log. Para efeitos desse modelo foi usado a média anual do salário real. Em ambos os modelo o salário defasado em um período apresenta significância estatística e a magnitude dos parâmetros apresenta resultados semelhantes ao modelo do capítulo 4. No entanto, as demais variáveis não são significativas e a *dummy* interativa para a variável que apresenta a razão entre índice de salário e tributo é significativa, quando a variável sozinha não é. Assim, o melhor modelo escolhido foi o modelo com média móvel, para os dados mensais.

Tabela 37: Décimo primeiro modelo de regressão

<i>Coeficientes</i>	W inicial	W final
<i>Intercepto</i>	20,60(2,54)*	20,14(2,18)*
<i>IW_{t-1}</i>	0,79(0,04)*	0,77(0,045)*
<i>IW_{t-1}D</i>	0,028(0,04)	0,03(0,04)
<i>IW_{t-1}/ITributot₋₁</i>	-0,29(0,20)	-0,15(0,14)
<i>(IW_{t-1}/ITributot₋₁)D</i>	-0,31(0,26)	-0,39(0,17)**
<i>Quantitativo</i>	0,00(0,00)	0,00(0,00)
Observações	527	
<i>R(overall)</i>	0,80	0,79
<i>F</i>	284,05	331,50
<i>Teste de Hausman</i>	21,79*	21,71*

As regressões foram feitas através do software econométrico Stata. Os erros padrões são apresentados entre parênteses.

* significativo a 1% ** significativo a 5% *** significativo a 10%

Fonte. Elaboração própria.

Tabela 38: Décimo segundo modelo de regressão

<i>Coeficientes</i>	W inicial	W final
<i>Intercepto</i>	1.04(0,17)*	0,95(0,14)*
<i>lnIW_{t-1}</i>	0,77(0,25)*	0,77(0,025)*
<i>lnIW_{t-1}D</i>	0,003(0,01)	0,00(0,01)
<i>lnIW_{t-1}/Tributot₋₁</i>	-0,022(0,01)***	-0,02(0,011)***
<i>Ln(IW_{t-1}/ITributot₋₁)D</i>	-0,02(0,01)	-0,004(0,01)
<i>lnQuantitativo</i>	0,003(0,01)	0,011(0,012)
Observações	537	
<i>R(overall)</i>	0,80	0,78
<i>F</i>	311,92	290,21
<i>Teste de Hausman</i>	23,74*	20,78*

As regressões foram feitas através do software econométrico Stata. Os erros padrões são apresentados entre parênteses.

* significativo a 1% ** significativo a 5% *** significativo a 10%

Fonte. Elaboração própria.

Multicolinearidade

Abaixo é apresentada a matriz de correlação das variáveis dependentes, a qual é permite verificar algum indício de alta correlação linear das variáveis, o que implica em multicolinearidade.

Tabela 39. Matriz de Correlação das variáveis-Salários Iniciais

Matriz de Correlação das variáveis dependentes					
	Wi(t-1)	Wi(t-1)*D	Wi(t-1)/T(t-1)	Wi(t-1)/T(t-1)*D	Quantitativo
Wi(t-1)	1				
Wi(t-1)*D	0,3525	1			
Wi(t-1)/T(t-1)	-0,1096	0,0659	1		
Wi(t-1)/T(t-1)*D	0,0615	0,8060	0,4741	1	
Quantitativo	-0,099	-0,4604	0,0471	-0,4250	1

Elaboração própria

A partir da matriz é possível perceber que a correlação entre as variáveis é baixa. Valores próximos de um indicam alta dependência linear. O valor mais alto é encontrado para as variáveis $D * \frac{W_{t-1}}{T_{t-1}}$ e $W_{t-1} * D$. A tabela 40 mostra a mesma matriz, porém para salários finais, os resultados são parecidos para as variáveis dos salários iniciais.

Tabela 40. Matriz de correlação das variáveis. Salários finais

Matriz de Correlação das variáveis dependentes					
	f(t-1)	Wf(t-1)*D	Wf(t-1)/T(t-1)	Wf(t-1)/T(t-1)*D	Quantitativo
Wf(t-1)	1				
Wf(t-1)*D	0,2862	1			
Wf(t-1)/T(t-1)	-0,1655	0,02	1		
Wf(t-1)/T(t-1)*D	-0,0084	0,8016	0,4355	1	
Quantitativo	-0,0464	0,4681	0,0540	-0,4260	1

Elaboração própria

Cabe ressaltar que quando mais dois regressores estão envolvidos a matriz de correlação não é muito eficaz no que se refere à detecção de dependência linear. Dessa forma, outros mecanismos podem ser usados. Greene (2012) indica que a medida do número de condição da matriz $X'X$, que consiste na razão da raiz do maior autovalor dessa matriz pela raiz do menor autovalor. Valores acima de 20 indicam presença de multicolinearidade. Essa medida foi calculada para a matriz das variáveis dependentes do modelo de salários iniciais, o resultado obtido foi 5,76. Para as variáveis do modelo final essa medida apresentou o resultado de 2,85. Assim, de acordo com Greene (2012), o modelo não apresenta indícios de multicolinearidade