



**Universidade de Brasília  
Programa de Pós-Graduação em Administração**

**Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade  
Programa de Pós-Graduação em Administração  
Mestrado Profissional em Administração**

**DISTRIBUIÇÃO SALARIAL NO SETOR PÚBLICO: UMA  
ANÁLISE DA REMUNERAÇÃO NO PODER EXECUTIVO  
FEDERAL**

**FERNANDA COSTA BERNARDES**

**BRASÍLIA  
2014**



**FERNANDA COSTA BERNARDES**

**DISTRIBUIÇÃO SALARIAL NO SETOR PÚBLICO: UMA  
ANÁLISE DA REMUNERAÇÃO NO PODER EXECUTIVO  
FEDERAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração – PPGA, da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FACE) da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial à obtenção do título de Mestre Profissional em Administração.

Orientador: Prof. Dr. José Carneiro da Cunha Oliveira Neto

**BRASÍLIA-DF  
2014**



Bernardes, F. C.

Distribuição Salarial no Setor Público: uma análise da remuneração no Poder Executivo Federal.

Dissertação (mestrado)–Universidade de Brasília.

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade.

Programa de Pós-Graduação em Administração.

Brasília: UnB, 2014.

Área de Concentração: Administração Pública

Orientador: Prof. Dr. José Carneiro da Cunha Oliveira Neto

1. Distribuição Salarial; 2. Setor Público; 3. Remuneração; 4. Teoria da Equidade.

**FERNANDA COSTA BERNARDES**

**DISTRIBUIÇÃO SALARIAL NO SETOR PÚBLICO: UMA  
ANÁLISE DA REMUNERAÇÃO NO PODER EXECUTIVO  
FEDERAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração – PPGA, da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FACE) da Universidade de Brasília (UnB) como requisição parcial à obtenção do título de Mestre Profissional em Administração.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

**Prof. Dr. José Carneiro da Cunha Oliveira Neto, Orientador – PPGA/UNB**

---

**Prof. Dr. Roberto Goes Ellery Junior, Membro Externo – FACE/UNB**

---

**Prof. Dr. Adolfo Sachsida, Membro Externo – IPEA**



## AGRADECIMENTOS

O presente trabalho é resultado de um longo processo que, em certo sentido, iniciou-se há nove anos, quando me inseri nos estudos da administração. Ao longo da jornada, diversas pessoas me ofereceram conhecimento e apoio, essenciais para o alcance desse resultado.

Primeiramente, agradeço à minha família, cujo exemplo, apoio e incentivos sempre me deram forças a seguir em frente.

Ao Professor Dr. José Carneiro da Cunha Oliveira Neto, pelas orientações que contribuíram para a concretização desta pesquisa.

Aos colegas de Mestrado, com quem tive a oportunidade de aprender e compartilhar conhecimentos, experiências, anseios, alegrias e frustrações, em especial aos amigos Alex Barbosa, Caroline Memória e Letícia Linhares.

Ao amigo Carlos Augusto de Oliveira Santos, com que dividi as dificuldades enfrentadas durante esse árduo caminho e cujos conselhos e contribuições foram fundamentais para se chegar até aqui. E ao grande amigo Thiago Romariz, cujo apoio, apesar da distância, sempre esteve presente.

E, finalmente, à Secretaria de Orçamento Federal que possibilitou a concretização de um sonho ao permitir minha participação nesse Mestrado.

## RESUMO

A presente pesquisa analisou a política salarial adotada pelo Poder Executivo Federal em sua Administração quanto à equidade em sua distribuição, por meio da análise de índices da estatística descritiva, inclusive o Índice de Gini, e de um estudo de simulação de redistribuição de parcela da massa salarial, que teve como objetivo avaliar o esforço necessário para torná-la mais equânime. Por meio da avaliação dos dados remuneratórios individuais disponíveis no Portal da Transparência, mantido pela Controladoria Geral da União – CGU, constatou-se que a distribuição salarial, apesar de concentrada, é mais equitativa que a resultante do mercado, e que um esforço hipotético de se redistribuir 10% dos rendimentos dos 20% melhor remunerados para os 20% pior remunerados permitiria significativa redução da desigualdade salarial, atingindo nível de países situados entre os 10 primeiros colocados do ranking do Banco Mundial.

**Palavras-chaves:** Remuneração; Distribuição salarial; Equidade; Setor público; Índice de Gini.

## ABSTRACT

This work analyzed the wage policy adopted by the Administration of the Federal Executive Branch with respect to the equity of its distribution. The investigation was made through the analysis of descriptive statistics indexes, including the Gini Index, and a simulation study of the impact of redistributing a portion of the wage amount with the purpose of evaluating the required efforts to make it more equitable. From the evaluation of individual remuneration data, available on the Portal da Transparência, maintained by the Controladoria Geral da União - CGU, it was found that the wage distribution, although concentrated, is more equitable than that found in the marketplace, and that an hypothetical effort of redistributing 10% of the income of the 20% best paid to the 20% worst paid would significant reduce wage inequality, reaching the same level of the top 10 countries in the World Bank ranking.

**Keywords:** Remuneration; Wage distribution; Equity; Public sector; Gini Index.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1:</b> Desigualdade de Renda no Brasil – 1995-2012.....	20
<b>Figura 2:</b> Despesa Anual com Pessoal do Poder Executivo.....	22
<b>Figura 3:</b> Modelo organizacional e sistema de remuneração tradicional.....	26
<b>Figura 4:</b> Representação esquemática da teoria da equidade.....	40
<b>Figura 5:</b> Curva de Lorenz .....	42
<b>Figura 6:</b> Histograma da remuneração básica – maio/13.....	50
<b>Figura 7:</b> Histograma comparativo entre remuneração básica e remuneração limitada pelo teto salarial – maio/13.....	53
<b>Figura 8:</b> Histograma comparativo das distribuições original e simulada da remuneração básica – maio/13 .....	56
<b>Figura 9:</b> Histograma comparativo das distribuições original e simulada da remuneração limitada pelo teto salarial – maio/13 .....	58
<b>Figura 10:</b> Histograma comparativo das distribuições simuladas – maio/13.....	59
<b>Figura 11:</b> Histograma da remuneração básica – dezembro/13 .....	69
<b>Figura 12:</b> Histograma comparativo entre remuneração básica e remuneração limitada pelo teto salarial – dezembro/13.....	70

**LISTA DE TABELAS**

<b>Tabela 1</b> – Remuneração Básica – maio/13.....	49
<b>Tabela 2</b> – Apropriação da massa salarial – remuneração básica – maio/13.....	50
<b>Tabela 3</b> – Remuneração Limitada pelo Teto Salarial – maio/13 .....	51
<b>Tabela 4</b> – Apropriação da massa salarial – remuneração limitada pelo teto salarial – maio/13 .....	52
<b>Tabela 5</b> – Redistribuição da massa salarial – remuneração básica .....	54
<b>Tabela 6</b> – Apropriação da massa salarial simulada – remuneração básica – maio/13 .....	54
<b>Tabela 7</b> - Remuneração Básica Simulada – maio/13 .....	55
<b>Tabela 8</b> – Redistribuição da massa salarial – Remuneração limitada pelo teto salarial – maio/13 .....	56
<b>Tabela 9</b> – Remuneração Limitada pelo Teto Salarial – maio/13 .....	57
<b>Tabela 10</b> – Apropriação da massa salarial simulada – remuneração limitada pelo teto salarial – maio/13 .....	57
<b>Tabela 11</b> – Remuneração Básica – dezembro/13 .....	68
<b>Tabela 12</b> – Apropriação da massa salarial – remuneração básica – dezembro/13.....	68
<b>Tabela 13</b> – Remuneração Limitada pelo Teto Salarial – dezembro/13.....	69
<b>Tabela 14</b> – Apropriação da massa salarial – remuneração limitada pelo teto salarial – dezembro/13 .....	70

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	19
2. REFERENCIAL TEÓRICO .....	24
2.1. Remuneração .....	24
2.1.1. Diferenças Salariais .....	26
2.1.2. Remuneração no Setor Público.....	28
2.2. Teoria da Justiça Distributiva .....	35
2.2.1. Teoria da (In) Equidade.....	36
3. METODOLOGIA .....	41
3.1. Mensuração da Desigualdade na Distribuição Salarial.....	41
3.1.1. Procedimentos de Coleta e Análise dos Dados .....	44
3.2. Estudo de Simulação de Cenários.....	45
3.2.1. Procedimentos de Coleta e Análise dos Dados .....	46
3.3. Limitações do Método .....	46
4 ANÁLISES E DISCUSSÕES DOS RESULTADOS .....	48
4.1. Avaliação da distribuição salarial .....	48
4.2. Simulação de redistribuição de parcela da massa salarial .....	53
5 CONCLUSÕES E PROPOSIÇÕES .....	60
5.1 Sugestões para futuras pesquisas .....	62
REFERENCIAL .....	64
APÊNDICE .....	68
ANEXO .....	71

## 1 INTRODUÇÃO

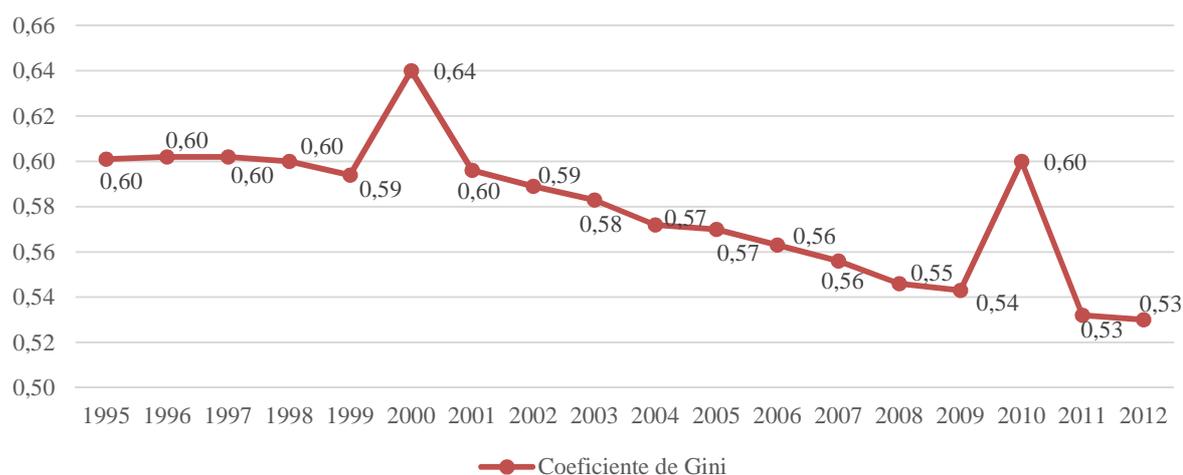
Esta pesquisa se propõe a investigar a estrutura salarial do Poder Executivo Federal, por meio da avaliação da distribuição dos salários pagos aos seus funcionários em 2013, e da realização de um estudo de simulação de distribuição da massa salarial entre as parcelas desse grupo para uma distribuição mais equitativa. Assim, espera-se uma melhor compreensão da política salarial adotada pelo Estado em sua Administração.

Tendo em vista que a distribuição salarial constitui uma componente importante do fluxo de renda familiar, impactando na distribuição de renda do País, se supõe que a estrutura salarial definida pelo Estado seja justa e equânime - especialmente ao se considerar sua função distributiva, na qual, segundo Musgrave (1976), a promoção da equidade e justiça social é justificativa para a intervenção estatal na economia e, juntamente à promoção da eficiência e ao estímulo ao crescimento macroeconômico e à estabilidade, compõe o grupo das grandes funções de intervenção do Estado.

Entretanto, apesar de a implementação de várias ações estatais ter permitido ao Brasil vivenciar um fenômeno de acentuada redução da desigualdade de renda<sup>1</sup> – como se pode observar na Figura 1 –, percebe-se que a grande concentração ainda é uma realidade, sendo, juntamente à amplitude da distribuição de salários, uma das principais características da econômica brasileira (MENEZES-FILHO; FERNANDES; PICHETTI, 2000 apud ALVARES; PORTO JUNIOR 2006).

---

<sup>1</sup> Enquanto os coeficientes de Gini dos anos 2000 e 2010 foram mensurados a partir dos dados dos censos demográficos dos respectivos anos, os demais foram calculados a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. A diferença na forma de mensuração justifica a diferença de valores observada entre os anos 2000 e 2010 e os demais anos.



**Figura 1:** Desigualdade de Renda no Brasil – 1995-2012

Fonte: Ipeadata ([www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Fundação João Pinheiro (FJP). Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Brasília: PNUD; 2013.

Além disso, espera-se que o Estado, ao exercer suas funções de intervenção, siga os princípios da Administração Pública, entre os quais estão os princípios da eficiência e da economicidade, que pregam a utilização racional dos recursos materiais e humanos disponíveis, de forma a atingir os melhores resultados com o menor custo possível (BRASIL, 1967).

Sendo condição necessária para que o País possa obter maior crescimento econômico, menor desigualdade, mais oportunidades de trabalho, menos violência e uma vida mais longa e recompensadora para sua população (MENDES, 2008), esta é atualmente uma das grandes preocupações tanto do Estado, que busca o equacionamento das contas governamentais – principalmente após a edição da Lei nº 101/01 (Lei de Responsabilidade Fiscal) –, quanto da população, que demanda maior oferta e qualidade de serviços públicos num cenário em que os recursos são escassos.

Tendo em vista o exposto, e que a distribuição salarial figura como um dos principais aspectos da desigualdade de renda – já que, em geral, os salários são a principal fonte de rendimento nas famílias –, o salário dos funcionários públicos tem sido tema de grande discussão, tanto pela mídia quanto pelos políticos, sindicatos e a população em geral.

Tal discussão ganha ainda mais atenção ao se observar o aumento da participação do rendimento dos funcionários públicos na renda total declarada<sup>2</sup>, o que gera impacto na desigualdade geral no país (DARÉ; HOFFMANN, 2012). Segundo nota técnica dos autores,

<sup>2</sup> Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontam aumento de 14,27% em 2002 para 15,48% em 2011.

considerando-se o funcionalismo público como um todo<sup>3</sup>, seus rendimentos contribuíram com 12,4% da redução no Coeficiente de Gini no período entre 1995 e 2002, mas foi a única das grandes parcelas analisadas que contribuiu para o seu crescimento no período entre 2003 e 2010 (-3,7% da variação do mesmo índice), sendo que a parcela referente aos estatutários federais foi a que mais colaborou para o aumento do índice de Gini no período – com uma contribuição total de 0,0022 – que pode ser atribuída tanto pela ampliação de sua participação na renda total quanto pelo aumento de sua razão de concentração e conseqüente agravamento de sua regressividade.

A despesa com pessoal, que no âmbito da União<sup>4</sup> tem evoluído anualmente, alcançando em 2013 o valor de R\$ 221.981,3 milhões (MPOG, 2014) – equivalente a 11,5% dos gastos naquele ano – tem sido considerada por muitos a grande vilã dos dispêndios públicos, ganhando atenção da mídia, de políticos, sindicatos, organizações não-governamentais e a população em geral.

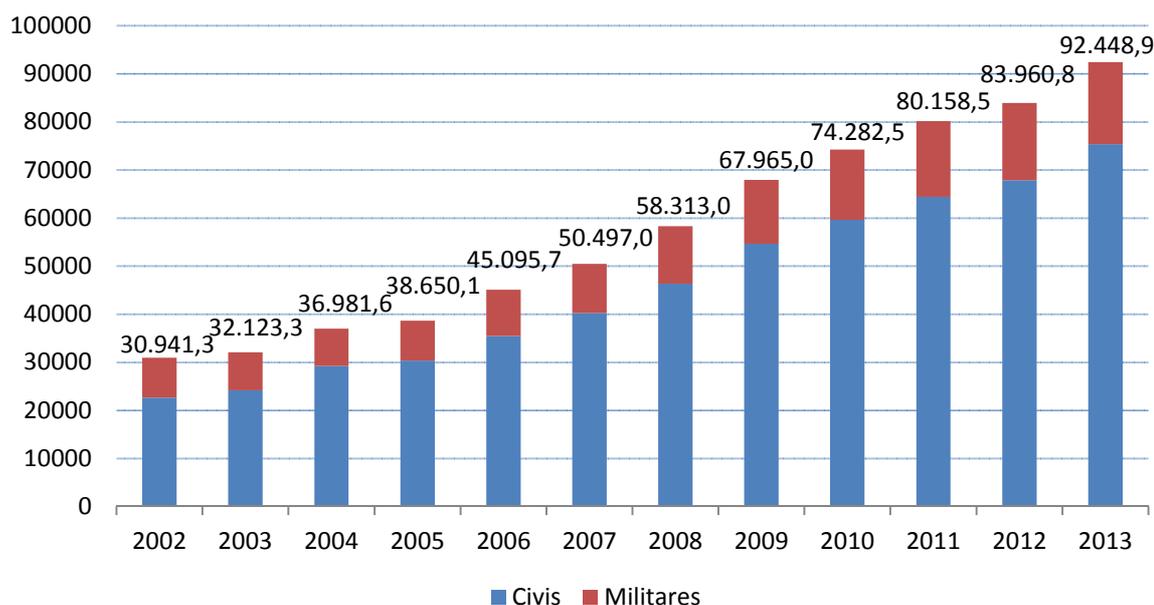
O Poder Executivo Federal, que detém aproximadamente 88,3% do total de servidores públicos federais ativos<sup>5</sup> (MPOG, 2014), foi responsável por 77,0% dos gastos da União com pessoal em 2013 – 69,0% se forem consideradas apenas as despesas com servidores ativos (MPOG, 2014) -, tendo essas despesas crescido 198,8% desde 2002, como se pode observar na evolução das despesas com pessoal dessa esfera demonstrada na Figura 2.

---

<sup>3</sup> Funcionários públicos celetistas, estatutários e informais no âmbito das três esferas – federal, estadual e municipal.

<sup>4</sup> Inclui despesas com pessoal ativo, inativo e pensionistas, relativas a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis e militares e de membros do Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, subsídios, aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais gratificações, horas extras e vantagens pessoais, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência (SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL, 2013)

<sup>5</sup> Inclui militares (31,02% do total de servidores federais ativos)



**Figura 2:** Despesa Anual com Pessoal do Poder Executivo

Fonte: MPOG - MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Boletim Estatístico de Pessoal 219, julho 2014

Além disso, o debate sobre o tema tem se intensificado diante das reações do funcionalismo que, ao não encontrar resposta aos seus pleitos de melhorias nas condições de trabalho e de reajustes salariais, aderem a greves e operações-padrão ou buscam outras oportunidades de trabalho que atendam suas expectativas, comprometendo não só a qualidade e a oferta de serviços públicos, mas os gastos do Estado com seleção e treinamento de pessoal.

Diante do exposto, tem-se que níveis remuneratórios muito altos no setor público são inviáveis não somente do ponto de vista moral, mas econômico e social, uma vez que o Estado, para pagá-los, gasta mal os recursos arrecadados por meio de contribuições da população, porquanto despende muito para poucos e pouco para a grande maioria de agentes e servidores públicos.

A fim de dotar os gestores públicos de mais informações a respeito dos salários do funcionalismo, permitindo a adequação da política salarial da Administração Pública Federal, este trabalho tem como objetivo geral avaliar a distribuição salarial no âmbito do Poder Executivo Federal, e como objetivos específicos mensurar a distribuição salarial e realizar um estudo de simulação da distribuição da massa salarial entre parcelas desse grupo para uma distribuição salarial mais equitativa.

Para o alcance dos objetivos propostos, o trabalho está dividido em outros quatro capítulos, além desta introdução. No próximo capítulo é levantado o referenciamento

bibliográfico necessário para a avaliação proposta neste estudo, no qual são abordados, principalmente, os principais conceitos e teorias relacionados à teoria da equidade, à distribuição salarial e aos salários no setor público. No terceiro capítulo é detalhada a metodologia empregada para o alcance dos objetivos da pesquisa, com a definição dos métodos utilizados para a mensuração e a realização da simulação utilizadas para a avaliação da distribuição salarial do funcionalismo do Poder Executivo Federal em 2013. No capítulo seguinte, os resultados obtidos da análise dos dados coletados são apresentados e discutidos à luz da teoria apresentada no referencial teórico, com intuito de alcançar os objetivos delineados para o estudo. Por fim, no quinto e último capítulo, apresenta-se o reconhecimento das contribuições profissionais e acadêmicas deste estudo e as limitações encontradas no decorrer da pesquisa.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

Neste capítulo, são discutidos os principais conceitos e teorias que apoiarão a aplicação e análise da distribuição salarial do Poder Executivo Federal.

A discussão está centrada na remuneração do setor público e na teoria de justiça distributiva conhecida como teoria da equidade, que gira em torno do tema central do estudo: a remuneração, que deve ser justa na percepção dos seus destinatários, sendo fundamental na gestão das pessoas em termos de retribuição e reconhecimento do seu desempenho (AMORIM; FERREIRA; ABREU, 2008), e detendo, assim, papel estratégico nas organizações, inclusive no setor público, no qual impacta na eficiência e efetividade dos serviços públicos (BELMAN; HEYWOOD, 2004).

Nesse contexto, primeiramente, serão abordados os principais conceitos relacionados à remuneração, principalmente em relação à remuneração do setor público, incluindo o conceito de teto remuneratório adotado pelo Governo Federal.

Por fim, na seção seguinte, será discutida a teoria da justiça distributiva, especialmente da teoria da equidade, de J. S. Adams.

### **2.1 Remuneração**

O termo remuneração diz respeito à contrapartida econômica e/ou financeira de um trabalho realizado por um indivíduo (DUTRA, 2002), isto é, se refere ao pacote financeiro pago aos funcionários, no qual pode incluir diferentes elementos: salário base, benefícios, remuneração variável como bônus, opções de ações e outros incentivos, remuneração por habilidade e competência (MARCONDES; HANASHIRO, 2002).

Lawler III (1993) destaca entre os objetivos do sistema de remuneração a atração e retenção de melhores trabalhadores e a motivação dos colaboradores em melhorar seu desempenho, em aprender, e em seguir os comportamentos desejados pela instituição, podendo, assim, auxiliar na manutenção ou implementação de uma determinada cultura organizacional.

Para isso, é imperioso que o sistema adotado seja percebido por aqueles que são recompensados como justo e objetivo, isto é, o sistema remuneratório é considerado adequado

quando os empregados percebem que sua remuneração é equitativa à dos outros trabalhadores do mercado e da própria organização (AMORIM; FERREIRA; ABREU, 2008). Assim, segundo Longo (2007 apud KLEIN; MASCARENHAS, 2014), é fundamental o equilíbrio das equidades interna e externa. O primeiro leva em conta os salários praticados no mercado de trabalho no estabelecimento dos salários dos cargos e funções da organização, e o segundo considera a contribuição que cada cargo ou função da empresa tem para o alcance dos resultados organizacionais, isto é, busca realizar avaliações justas para os diferentes cargos da estrutura organizacional, analisando as características e requisitos de cada um.

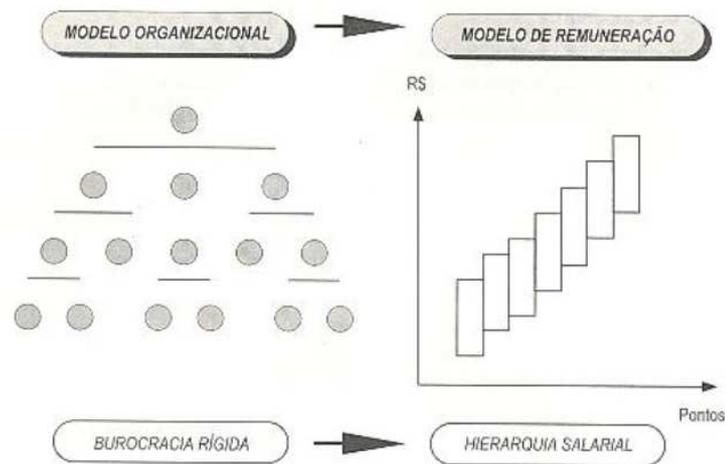
Há diversos sistemas de remuneração, sendo o modelo funcional, um dos mais tradicionais e utilizados nas organizações (WOOD JR.; PICARELLI FILHO, 2004). Ele é baseado nos cargos ou funções ocupadas, sendo a remuneração de cada categoria acrescida por valores adicionais em decorrência do tempo de serviço prestado à organização, conhecimento ou competência (REIS NETO, 2004 apud AMORIM; FERREIRA; ABREU, 2008).

Além disso, o sistema de remuneração funcional é norteado pelos princípios da equidade interna e externa, de forma que os colaboradores entendam como justas e equitativas as compensações oferecidas pela organização. O primeiro considera a contribuição que cada cargo ou função da empresa tem para o alcance dos resultados organizacionais, isto é, busca realizar avaliações justas para os diferentes cargos da estrutura organizacional, analisando as características e requisitos de cada um, e o último refere-se à competitividade dos salários e benefícios praticados no mercado de trabalho, que é considerada no estabelecimento dos salários dos cargos e funções da organização (LONGO, 2007 apud KLEIN; MASCARENHAS, 2014).

Dessa forma, o modelo funcional vai ao encontro do cenário ideal, no qual os salários da organização seriam competitivos comparativamente com os praticados no mercado (equidade externa), impactando a capacidade da organização de atrair e reter colaboradores, e que internamente as pessoas que exerçam as mesmas funções recebessem o mesmo, gerando a satisfação interna necessária para a motivação dos trabalhadores (equidade interna).

Esse modelo, segundo Batista e Vilas Boas (2004), foi desenvolvido para empresas burocráticas, com divisão rígida de funções, tarefas e foco no controle, sendo, por isso, alvo de críticas por suas características e limitações para os tempos atuais.

A Figura 3 retrata o modelo funcional com sua estrutura burocrática rígida, onde se dá maior peso à remuneração funcional e aos benefícios.



**Figura 3:** Modelo organizacional e sistema de remuneração tradicional  
 Fonte: Wood Jr e Picarelli Filho (2004)

Entre as diversas críticas do modelo funcional, destacam-se o obstáculo ao desenvolvimento de habilidades e competências, a inibição da inovação e da criatividade (ALBUQUERQUE; OLIVEIRA, 2002; WOOD JR.; PICARELLI FILHO, 2004), a baixa agilidade em acompanhar as variações de mercado de mão-de-obra e as mudanças internas, tendo em vista que alterações ambientais provocam a necessidade de revisão de todo o sistema (HIPÓLITO, 2001), a não orientação estratégica ou para resultados, a importância excessiva das promoções e o incentivo ao carreirismo (WOOD JR.; PICARELLI FILHO, 2004).

Não obstante as críticas sobre o sistema de remuneração funcional, ele pode ser considerado, ainda, a melhor alternativa para algumas organizações, dependendo do tipo de negócio, do contexto estratégico da instituição e para determinados modelos de estrutura organizacional (LAWLER III, 1993; WOOD JR.; PICARELLI FILHO, 2004).

### 2.1.1 Diferenças Salariais

A teoria microeconômica neoclássica do mercado de trabalho afirma que os diferenciais salariais são decorrentes dos diferentes níveis de produtividade dos trabalhadores, podendo ser gerados por fatores exógenos – diferenças nas características individuais dos indivíduos – ou endógenos – adquiridos por meio da formação profissional ou treinamento (FERNANDES, 2002).

Contudo, ao se analisar os salários no mercado de trabalho real, mesmo que por atributos individuais e medidas de habilidade do trabalhador, é possível observar a existência

de diferenciais salariais, o que, segundo Fernandes (2002), pode ser justificado pelo atenuamento da hipótese de que os mercados são homogêneos e competitivos, de forma que as organizações possam optar por pagar um salário superior ao seu custo de oportunidade, a fim de atrair melhores trabalhadores (BULOW; SUMMERS, 1985; GUIMARÃES et al, 2010), ou por os trabalhadores preferirem receber um salário menor, em troca de outras vantagens como estabilidade, ambiente de trabalho ou outros benefícios compensatórios, como planos de saúde ou previdência (FERNANDES, 2002).

Nesse sentido, Ramos e Vieira (2001) relacionam quatro fatores que podem levar a diferenças salariais entre os indivíduos no mercado de trabalho e, assim, afetar o nível da desigualdade de rendimentos: i) fatores compensatórios, associados à heterogeneidade dos postos de trabalho, como, por exemplo, insalubridade e periculosidade; ii) heterogeneidade dos trabalhadores quanto aos seus atributos produtivos, como a educação e a experiência, que podem ser amplificados ou atenuados pelo mercado; iii) segmentação do mercado, tal como setor de atividade ou região geográfica; e iv) discriminação no mercado de trabalho, como cor e gênero.

Dessa forma, o mercado de trabalho pode atuar como gerador ou revelador de desigualdades. Ele gera desigualdades ao remunerar diferentemente trabalhadores com as mesmas características produtivas – segmentação – ou quando há diferenças salariais entre trabalhadores igualmente produtivos com base em atributos não-produtivos – discriminação. Ele atua como revelador de desigualdade quando as diferenças remuneratórias compensam por diferenças não-pecuniárias entre os postos de trabalho, como insalubridade e periculosidade, ou quando são provenientes da heterogeneidade dos trabalhadores quanto aos seus atributos produtivos, dentre os quais destacam-se a educação e a experiência (RAMOS; VIEIRA, 2001).

Araújo e Ribeiro (2002) observam que nos estudos sobre diferenciais de salários, as situações relacionadas à discriminação têm chamado a atenção dos pesquisadores, que têm analisado as relações entre diferenciais de salários e características não-produtivas como gênero e cor.

Já os estudos que buscam analisar os diferenciais salariais pelo mercado sem que haja necessariamente discriminação, utilizam-se, principalmente, de teorias que explicam a relação entre dotações de atributos produtivos e salários, ou ainda, pelo ônus e benefícios atribuídos às diferentes ocupações, utilizando-se para isso, principalmente, as teorias do capital humano,

da sinalização, do credencialismo e dos diferenciais compensatórios<sup>6</sup> (ARAÚJO; RIBEIRO, 2002).

As teorias do capital humano e da sinalização sugerem que indicadores importantes da produtividade dos indivíduos são a escolaridade e a experiência (que pode ser aproximada pela idade). Por outro lado, as teorias da segmentação do mercado de trabalho e do credencialismo, além da teoria dos diferenciais compensatórios chamam a atenção para a importância do tipo de ocupação que o indivíduo tem para os diferenciais de salários. A segmentação e o credencialismo sugerem um diferencial por tipo de ocupações por ser este o locus que permite a separação das pessoas entre os empregos de alta e baixa produtividade (bons e maus empregos, de mercado primário e secundário de trabalho, no linguajar da teoria), ou aqueles restritos às pessoas das classes dominantes e das classes periféricas (técnicas e de serviços manuais). A teoria dos diferenciais compensatórios indica que os salários em diferentes ocupações tendem a ser diferenciados também pelos atributos de cada um, em termos de apazabilidade ou periculosidade.

### **2.1.2 Remuneração no Setor Público**

O mercado de trabalho do setor público diverge bastante do privado em diversos fatores – como os atores do processo de decisão, a natureza dos bens e serviços produzidos e os mecanismos de avaliação das decisões – (PORTUGAL; CENTENO, 2001), o que impacta na remuneração do fator de produção trabalho.

Camargo (2007), compartilha desse entendimento ao destacar:

*“[...]a remuneração dos servidores públicos, sejam estatutários ou celetistas, segue no sistema constitucional brasileiro, algumas regras que a diferenciam da remuneração das empresas privadas. É que o Poder Público não gere recursos próprios, mas sim recursos provenientes de uma parte do patrimônio dos contribuintes [...]. Daí porque a remuneração dos servidores é balizada pelas disponibilidades do erário [...]”*

Bresser Pereira (1998b) e Belman e Heywood (2004), ao compararem os dois setores, no Brasil e nos Estados Unidos, respectivamente, ressaltam que o prêmio de remuneração varia entre eles, sendo que enquanto os executivos e profissionais de nível superior recebem salários mais elevados no setor privado, os funcionários menos qualificados do setor público

---

<sup>6</sup> Ver Ehrenberg e Smith (2000) e Ramos e Vieira (1996)

têm remuneração significativamente maior, isto é, há um prêmio em favor do setor público na cauda inferior da distribuição salarial e do setor privado na cauda superior da distribuição, produzindo, assim, diferentes distribuições de renda (IDS, 2011). Dessa forma, comparativamente, o setor público possui uma amplitude salarial menor que o setor privado, isto é, sua distribuição salarial é menos concentrada que a distribuição do mercado.

A diferença salarial entre os setores pode ser explicada por muitas razões: proporção de profissionais altamente qualificados e de baixa qualificação<sup>7</sup> (IDS, 2011; CAI; LIU, 2008), objetivos ao se definir os salários – maximização de votos e/ou orçamento, maximização dos lucros, equidade, justiça ou eficiência – (MARCONI, 2001; CAI; LIU, 2008), competitividade do ambiente no estabelecimento dos salários – no setor público os salários são estabelecidos de forma não competitiva devido ao poder monopolístico do governo em estabelecer impostos e taxas –, e o ambiente institucional – como a sindicalização do setor (CAI; LIU, 2008).

Dessa forma, de acordo com Portugal e Centeno (2001), para a compreensão dos processos de determinação dos salários dos trabalhadores da administração pública, é necessário um quadro conceitual diferente do considerado para o setor privado.

A formação dos salários no setor público, segundo Marconi (2001) está associada à lógica de atuação do Estado, o qual arrecada recursos e os distribui, de acordo com os seus objetivos, entre as diversas categorias de gastos, como transferências a programas assistenciais, despesas relativas ao pagamento de bens e serviços necessários a sua operacionalização e pagamento de salários aos funcionários públicos que executam as políticas e os programas do governo.

Assim, as decisões políticas envolvidas no processo de alocação dos recursos podem ser tomadas seguindo diferentes objetivos: de equidade e justiça social – visando maximizar o bem-estar da sociedade –, de eficiência – a fim de obter melhores resultados de uma política com menores custos –, ou de acordo com objetivos pessoais ou de determinados grupos de interesse por parte de políticos que estejam interessados em criar melhores condições para a sua permanência no poder (MARCONI, 2001; CAI; LIU, 2008).

---

<sup>7</sup> Estudo elaborado pelo IDS (2011) indica que no setor público há uma proporção maior de profissionais altamente qualificados, apresentando um menor diferencial salarial entre seus funcionários. Já no setor privado há maior variedade de trabalhadores, com uma proporção maior de indivíduos com baixa qualificação, havendo, assim, um maior diferencial salarial entre os extremos da sua distribuição salarial. Este fato pode ser explicado, conforme Bresser Pereira (1998a), pela tendência do setor público, após a Reforma Gerencial do Estado, em terceirizar as atividades de apoio (limpeza, vigilância, transporte, serviços técnicos de informática e de processamento de dados, entre outros), em sua maior parte de baixa qualificação e pior remuneradas.

Dessa forma, os administradores do setor público tendem a tratar a política salarial como meio para alcançar os objetivos políticos – sejam eles de apoio na condução das propostas políticas ou alinhamento eleitoral – (SOUZA; MEDEIROS, 2013), escolhendo uma combinação ótima de emprego e salário, limitados pela restrição orçamentária, que deverá resultar num nível de produção dos serviços que possibilitará a maximização do objetivo do governo (MARCONI, 2001; GREGORY; BORLAND, 1999 apud GUIMARÃES et al., 2010; GUIMARÃES; OLIVEIRA, 2007).

Nesse contexto, Marconi (2001) destaca o papel das restrições orçamentárias impostas pela necessidade de manutenção do equilíbrio orçamentário – ou de déficit sustentável ao longo do tempo – na decisão política sobre a quantidade consumida na combinação entre emprego e salário no setor público.

As restrições orçamentárias impactam significativamente na determinação dos salários dos funcionários públicos, uma vez que o governo deve limitar os gastos correntes devido à necessidade de manter certa taxa de poupança para a realização dos investimentos demandados e de destinar parte dos recursos às transferências e ao pagamento da dívida<sup>8</sup>.

Portanto, a única maneira de elevar os salários num ambiente de equilíbrio orçamentário, supondo manter constante a força de trabalho e a distribuição percentual dos recursos entre os diversos grupos de despesas, seria fazer com que a evolução dos salários do setor público variasse conforme o montante de receita arrecadada, que depende das taxas de crescimento do produto interno bruto (dada uma determinada estrutura tributária) (MARCONI, 2001).

Outro fator que impacta na determinação dos salários no setor público é o nível de emprego, que depende não apenas do montante de recursos orçamentários, mas também da alocação destes entre as atividades priorizadas pelo governo – que refletem diferentes intensidades do uso do fator trabalho e requerem diferentes habilidades profissionais –, bem como da renda per capita da população – quanto mais desenvolvida uma economia maior a demanda por serviços públicos – e da vontade política de beneficiar determinados grupos – que podem pressionar a demanda por mão de obra no serviço público, bem como podem desejar utilizar o emprego público como instrumento para abrandar as oscilações do nível de atividade (MARCONI, 2001).

---

<sup>8</sup> Considerando-se uma situação de PIB constante, um aumento dos salários do setor público implicaria queda na poupança com conseqüente redução do investimento público ou geração de déficits para seu financiamento, uma vez que os gastos de consumo têm limite de redução, sob pena de prejudicar a operacionalização das atividades do governo, assim como os gastos com transferências e juros.

Adicionalmente, a demanda por ocupar uma vaga de emprego no setor público está relacionada não apenas aos salários relativos do setor, mas também a benefícios compensatórios que, em geral, são maiores no setor público, como planos de carreira que conferem aumentos a partir de anos de experiência, a estabilidade e a aposentadoria diferenciada, que estimulam os indivíduos menos propensos ao risco ou que preferem abdicar de um rendimento presente mais elevado à garantia de uma renda futura (MARCONI, 2001; GUIMARÃES et al, 2010). Além disso, o caráter menos cíclico do emprego público também pode levar as pessoas (principalmente os desempregados) a procurá-los em períodos de retração econômica (MARCONI, 2001).

Segundo Belman e Heywood (2004), o nível salarial do setor público impacta na efetividade e eficiência do governo, uma vez que níveis muito altos indicam desperdício de recursos que poderiam ser melhor aplicados em outros objetivos ou na redução de taxas e impostos, e níveis muito baixos impactam na atração de trabalhadores necessários para a oferta de serviços públicos de qualidade. Neste último caso, o nível dos salários do setor público é influenciado pelo funcionamento do mercado geral de trabalho, já que o Estado compete com o setor privado por mão de obra qualificada (GUIMARÃES et al, 2010; SOUZA; MEDEIROS, 2013). Assim, a necessidade do governo de atrair e reter pessoal altamente qualificado, visando aumentar sua habilidade em produzir bens e serviços públicos de qualidade, torna necessária a oferta de uma remuneração capaz de atrair tais profissionais (GUIMARÃES et al, 2010; MIZALLA; ROMAGUERA; GALLEGOS, 2011).

Além disso, Marconi (2001) e Gregory e Borland (1999 apud GUIMARÃES; OLIVEIRA, 2007) destaca que a definição do nível salarial está relacionada ao poder dos burocratas que, por serem responsáveis pela produção e pelo fluxo de informação dos órgãos públicos, são fundamentais para que o governo alcance apoio da sociedade, que se traduz em votos. Adicionalmente, devido à estabilidade, os funcionários públicos tendem a permanecer por um longo período no desempenho de suas atividades, adquirindo grande estoque de capital humano que, juntamente à barreira de entrada no setor – devido à necessidade de realização de concurso público para ingresso – termina gerando a necessidade de se remunerar bem os funcionários públicos. Assim, a fim de evitar a queda da produtividade e a deterioração dos serviços prestados ou até mesmo o surgimento da corrupção, o governo encontra estímulo a pagar bons salários à burocracia.

Segundo Marconi (2001), há uma tendência à elevação dos salários de seus integrantes e do emprego no órgão à medida que o orçamento do órgão se eleva, que, por sua vez,

crecerá quanto maior for o retorno em termos de votos ou bem-estar da produção da agência. Assim, quanto mais relevante for a atividade desempenhada por um órgão, maior será seu orçamento e, com isso, os salários de seus servidores.

Outro fator importante na definição dos níveis de salário é o grau de organização da burocracia, que por formarem grandes blocos, relativamente uniformes e com um único contratador, têm a organização de sindicatos fortes para a defesa de seus interesses facilitada (GREGORY; BORLAND, 1999 apud SOUZA; MEDEIROS, 2013). Ademais, tendo em vista que grupos coesos, bem organizados e pouco dispersos têm maiores condições de paralisar o fluxo de trabalho em uma instituição, principalmente naquelas cujas atividades são de maior relevância, a burocracia tem seu poder de barganha na negociação dos seus salários aumentado (MARCONI, 2001).

Ao considerar os burocratas como um bloco organizado que compõem um corpo eleitoral de grandes proporções, observa-se que sua atuação influencia significativamente o resultado das eleições, inibindo os empregadores a se oporem às suas reivindicações e à própria atuação sindical (MARCONI, 2001; SOUZA; MEDEIROS, 2013).

Entretanto, segundo Marconi (2001), isso só é possível caso a sociedade aceite os custos dessa elevação dos gastos com pessoal, o que pode ocorrer quando o serviço prestado for considerado estratégico, quando os custos serão financiados pela população de outra localidade, ou quando a sociedade tem informação imperfeita sobre o comportamento dos gastos do governo, o que, de acordo com Portugal e Centeno (2001), ocorre por a propriedade pública estar dispersa, havendo baixos incentivos para a sociedade buscar informação e fiscalizar o desempenho dos políticos e burocratas.

Além disso, no setor público, o ambiente institucional em que os salários são fixados também se destaca, tendo em vista que os processos de definição salarial variam conforme as características dos mercados de trabalho do setor público, havendo, assim, sinais de segmentação (MARCONI, 2001). Bender e Fernandes (2009) observam que a esfera de governo de filiação do funcionário – federal, estadual ou municipal –, bem como o poder em que está inserido – executivo, legislativo ou judiciário – são fatores que influenciam a distribuição salarial no setor público. Como exemplo, Marconi (2001) cita que, no nível federal, o processo deve ser mais rígido e burocrático, e que em algumas instâncias o salário pode ser fixado com pouca intervenção dos trabalhadores, enquanto em outras com maior negociação.

Considerando a equidade, Marconi (2001) afirma que o governo pode optar por manter uma determinada estrutura de salários relativos, de forma a praticar um diferencial salarial menor que o observado no setor privado em relação a discriminação, bem como evitar a redução dos salários e do emprego durante períodos recessivos.

Dessa forma, os salários no setor público dependerão, além das características pessoais e de fatores institucionais como: da atuação dos sindicatos e a legislação que rege a sua determinação; da receita orçamentária e da participação das transferências no total das mesmas; do nível de emprego no setor público; da possibilidade de os servidores aderirem a estratégias de relaxamento no trabalho ou atividades de corrupção que implicam em queda da produtividade ou, em outras palavras, do grau de fortalecimento do mercado interno de trabalho em que o servidor atua; da relevância política das atividades ofertadas pelos órgãos em que atuam os funcionários; do seu grau de organização, de seu poder de pressão (enquanto burocratas ou eleitores) e da proximidade do processo decisório (o que aumenta a sua influência na determinação da alocação dos recursos); da prioridade atribuída pelo governo a um sistema remuneratório com maior grau de equidade e à manutenção de uma determinada estrutura de salários relativos; e da disponibilidade de informações para a sociedade sobre a evolução das despesas e a qualidade dos serviços prestados.

Ao analisar internamente o setor público brasileiro, Bresser Pereira (1998b) observou que, apesar de sua distribuição salarial se mostrar menos concentrada que a do setor privado, ele apresenta grandes disparidades entre as remunerações dentro do Estado: funcionários com qualificações muito semelhantes, que realizam tarefas parecidas, não obstante recebem remunerações muito diferentes.

Segundo o autor, essas distorções se originaram com a redução dos salários dos servidores estatutários no regime militar, quando o serviço público perdeu relevância e a burocracia do Estado passou a ser recrutada através das empresas estatais. Posteriormente, foram adotadas duas estratégias com o objetivo de se afastar dessa situação, que resultaram no aprofundamento das distorções no sistema remuneratório dos servidores.

Uma das estratégias foi adotada pelos Poderes Legislativo e Judiciários e o Ministério Público que, com a autonomia administrativa impetrada com a promulgação da Constituição Federal de 1988, aumentaram por conta própria, independentemente do Poder Executivo, sua remuneração. Este, por sua vez, adotou outra estratégia, criando as “gratificações de produtividade” para suas carreiras mais poderosas – procuradores, delegados de polícia, diplomatas e auditores fiscais – e para as novas carreiras de administradores/economistas –

analistas do Tesouro e do orçamento, e os gestores governamentais – que nada mais eram que uma estratégia de aumento salarial.

Ademais, pode-se citar como uma terceira origem das distorções do sistema remuneratório federal as falhas legais, principalmente através da possibilidade de “incorporações de vantagens temporárias” e da possibilidade de acumulação de cargos e seus respectivos proventos por servidores ativos e inativos. Esses mecanismos permitiram que vários servidores recebessem altos salários, problema que buscou ser solucionado pela Constituição, que estabeleceu o teto remuneratório, no valor da maior remuneração.

O teto remuneratório, previsto na Constituição de 1988 e modificado pelas Emendas Constitucionais n<sup>os</sup> 19, 20, 41 e 47, limita a remuneração dos agentes públicos no serviço público ao determinar no inciso XI de seu art. 37, com ressalva prevista no § 11 do mesmo artigo:

*“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

*[...]*

*XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos.*

*[...]*

*§ 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei.”*

Assim, as remunerações dos agentes públicos federais estão limitadas ao subsídio do Ministro do Supremo Tribunal Federal, excluídas as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei, tais como diárias, indenização de transporte, férias não gozadas e o pagamento de “ajudas de custo”.

Adicionalmente, parcelas mencionadas no § 3º, do art. 39 da Constituição, devidas ao servidor público, tais como a gratificação natalina (décimo terceiro salário) e a gratificação de um terço de férias são, também, excluídas do teto remuneratório, uma vez que estas não se somam à remuneração do mês de seu pagamento. Entretanto, elas não podem, individualmente, exceder ao teto, conforme o art. 7º da Resolução 13/2006, do Conselho de Justiça.

## **2.2 Teoria da Justiça Distributiva**

A justiça distributiva é definida por Tyler Smith (1998 apud ALFINITO; CORRADI, 2011) como sendo as comparações que os indivíduos fazem entre si, considerando a relação entre seus investimentos e recompensas. Dessa forma, o conceito de teoria da justiça distributiva se relaciona à maneira como as pessoas avaliam as distribuições de bens positivos (renda, liberdade, cargos políticos) ou negativos (punições, sanções, penalidades) na sociedade (SAMPAIO; CAMINO; ROAZZI, 2009), ou seja, diz respeito às percepções de justiça das pessoas sobre os resultados obtidos (COHEN; GREENBERG, 1982 apud SANTOS, 2010).

Segundo Cohen e Greenberg (1982 apud SANTOS, 2010), o conceito surgiu com Homans, em 1961, para quem o indivíduo, seguindo o princípio aristotélico de que “o justo é o proporcional, percebe como justo ou injusto os resultados de suas relações de acordo com a balança entre o investimento e o retorno (PEREIRA et al, 2012), e foi desenvolvido por Adams, em 1963, passando a designar-se teoria da equidade (SANTOS, 2010), segundo a qual a justiça ocorre quando existe uma proporcionalidade entre os salários de cada trabalhador e as suas contribuições (CORREIA, 2010).

### 2.2.1 Teoria da (In) Equidade

A Teoria da Equidade, como é usualmente conhecida, foi introduzida ao comportamento organizacional por J. Stacy Adams que, influenciado, principalmente, pela teoria da dissonância cognitiva de Leon Festinger<sup>9</sup> (1957) e pelo conceito de troca social de George Homans, desenvolveu o conceito de justiça distributiva no contexto organizacional para explicar as reações dos trabalhadores aos seus salários (TYLER; SMITH, 1995; ALFINITO; CORRADI, 2011; AL-ZAWAHREH, AL-MADI, 2012).

A partir do conceito de troca social de Homans (1961), para quem o comportamento social é determinado pela interação entre as pessoas que, mediante a troca de bens materiais e não-materiais, mensuram seus investimentos (*inputs*) e recompensas (*outcomes*)<sup>10</sup>, Adams (1965) propôs a existência do “princípio da equidade” (SAMPAIO; CAMINO; ROAZZI, 2009), que permitiria aos indivíduos perceberem a relação como justa ou não. Isto é, a partir das interações de troca entre os indivíduos, estes entendem a relação como justa se os lucros forem proporcionais aos custos envolvidos, tendo em vista que as pessoas esperam ser recompensadas de forma proporcional às relações de troca estabelecidas.

Nesse contexto, a teoria da equidade mostra-se importante por duas razões: ela se baseia na hipótese de que tanto o comportamento quanto a satisfação do indivíduo estão não estão relacionadas ao nível das recompensas, mas às recompensas recebidas por aqueles com quem se compara, e enuncia um critério contra o qual os indivíduos julgam a justiça dos seus salários (TYLER; SMITH, 1995).

Para a relação de troca ser percebida como justa, é necessário que os *inputs* sejam reconhecidos como existentes pelo indivíduo e considerados relevantes para a relação. Caso contrário, há potencial de iniquidade. Da mesma forma, é necessário que os *outcomes* sejam reconhecidos pelo indivíduo que os recebe e considerados relevantes para a relação de troca, para que tenham efetividade.

Além dos *inputs* e *outcomes*, há uma terceira variável na mensuração: a pessoa ou grupo usado como referência para a avaliação da equidade de determinado indivíduo na relação de troca.

Assim, segundo a teoria da equidade, o resultado é percebido como justo quando a proporção entre os seus investimentos (*inputs*) e os seus resultados (*outcomes*) é igual à

---

<sup>9</sup> A teoria da dissonância cognitiva de Festinger estabelece que a discrepância entre aquilo que o indivíduo acredita ser verdade e aquilo que sabe ser verdade serve de estímulo para que o indivíduo a reduza.

<sup>10</sup> Inputs incluem os esforços da pessoa, educação e experiência. Outcomes incluem dinheiro, reconhecimento e condições de trabalho.

proporção entre os investimentos e os resultados de outra(s) pessoa(s) com quem se compara (ASSMAR; FERREIRA; SOUTO, 2005; SANTOS, 2010; TORRES; NEIVA, 2011). Ou seja, a situação é justa quando há equilíbrio entre a proporção dos esforços e recompensas de uma das pessoas envolvidas, com a proporção dos esforços e recompensas de outra pessoa envolvida na relação. Essa situação de equidade pode ser representada pela seguinte equação:

$$\frac{\text{Recompensa da pessoa}}{\text{Esforço da pessoa}} = \frac{\text{Recompensa do outro}}{\text{Esforço do outro}} \quad (1)$$

Onde “pessoa” é o indivíduo ou grupo que percebe a equidade ou iniquidade da relação, e “outro” é o indivíduo ou grupo: i) com quem a “pessoa” está numa relação de troca; ii) com quem a “pessoa” se compara quando ambos estão numa troca com uma terceira parte; iii) uma terceira parte considerada pela “pessoa” como comparável.

A expressão (1) denota que a teoria da equidade apresenta um modelo que trata o indivíduo como um ser racional que computa seus esforços e recompensas para si mesmo e para os outros. Para corrigir a possibilidade de valores negativos como resultado da razão apresentada, Walster e Walster (1975 apud ASSMAR et al, 2005) reescrevem a expressão da seguinte forma:

$$\frac{\text{Recompensa da pessoa} - \text{Esforço da pessoa}}{|\text{Esforço da pessoa}|} = \frac{\text{Recompensa do outro} - \text{Esforço do outro}}{|\text{Esforço do outro}|} \quad (2)$$

Dessa forma, as diferenças entre as quantidades de recompensas recebidas por diferentes indivíduos podem ser consideradas justas se o lucro (numerador da equação) desses indivíduos tenderem à igualdade proporcional (HOMANS, 1958 apud SAMPAIO; CAMINO; ROAZZI, 2009).

Se as razões entre esforços e recompensas não forem iguais, haverá uma situação de percepção de iniquidade que, segundo Adams (1965), pode ser causado por várias situações:

- i) quando apenas a parte que possui determinado atributo reconhece a importância de sua existência para a transação, não sendo reconhecido pela outra parte;
- ii) quando o indivíduo trata determinadas contribuições que estão correlacionadas como sendo independentes, somando-as, enquanto que o empregador pode considerá-las como associadas e, por isso, ao considera-las como um conjunto;

iii) quando os benefícios são reconhecidos apenas por quem os dá, e não por quem os recebe, e/ou os benefícios não são considerados relevantes para a transação por quem os recebe.

Diante dessas situações de iniquidade, conforme a teoria da equidade, as partes envolvidas se sentem insatisfeitas, surgindo sentimento culpa (quando a “pessoa” se percebe em vantagem em relação ao “outro”) e raiva (quando a “pessoa” se percebe em desvantagem em relação ao “outro”), e motivadas a restabelecer a equidade (TYLER; SMITH, 1995; CORREIA, 2010; AL-ZAWAHREH, A.; AL-MADI, 2012).

Dessa forma, Adams (1965), ao propor a Teoria da Equidade, buscou explicitar que, além da tensão desconfortável (sentimento de raiva ou culpa), a iniquidade gera outras consequências, igualmente importantes, todas motivadas pelo anseio do indivíduo de restabelecer seu equilíbrio psicológico, por meio da redução ou eliminação da iniquidade (CORREIA, 2010).

Por esse motivo, embora o termo equidade ser usualmente utilizado para designar a teoria desenvolvida por Adams, o termo “iniquidade” seria o mais apropriado, tendo em vista que o sentimento originado pela situação de iniquidade é a força que mobiliza o comportamento do indivíduo.

De forma geral, o restabelecimento da equidade pode ser obtido de duas maneiras: i) pela mudança de recompensas da “pessoa” ou do “outro”, ou mesmo pela mudança de investimento; ii) pela reavaliação de recompensas por parte da “pessoa” ou do “outro”. Sendo que a primeira consiste em restabelecer a equidade real ou objetiva, e a segunda a psicológica ou subjetiva, sendo preferível a real à psicológica (WALSTER, BERSCHIED; WALSTER; 1973 apud ALFINITO; CORRADI, 2011).

Adams (1965) aponta como possíveis consequências da situação de iniquidade:

1. Alteração dos *inputs* da “pessoa”: em situações de iniquidade, o indivíduo pode aumentar ou reduzir seus *inputs* (tais como produtividade e/ou qualidade do trabalho), dependendo se a iniquidade é vantajosa ou não.
2. Alteração dos *outcomes* da “pessoa”: da mesma forma que a situação anterior, o indivíduo pode variar seus *outcomes*, aumentando-os ou reduzindo-os, dependendo se a equidade é vantajosa ou não.
3. Distorção cognitiva dos seus *inputs* e *outcomes*: o indivíduo pode modificar ou rearranjar suas cognições na tentativa de reduzir as incongruências observadas. Além disso, pode alterar a importância ou

relevância de seus *inputs* e *outcomes*, de forma a aumentar ou reduzir o valor atribuído a eles, e assim atingir o equilíbrio;

4. Abandono do contexto: um indivíduo pode pedir demissão de seu emprego, obter transferência ou faltar ao trabalho, como alternativas de extinguir a situação de iniquidade;

5. Distorção cognitiva dos *outcomes* ou *inputs* do “outro”: diante da injustiça, a pessoa pode tentar alterar ou distorcer cognitivamente os *inputs* e *outcomes* dos outros. A distorção cognitiva dos *outcomes* e *inputs* do “outro” é menos difícil que a dos seus próprios *inputs* e *outcomes*, uma vez que as congnições sobre o Outro são menos bem ancoradas que aquelas sobre si mesmo.

6. Mudança do objeto de comparação: a pessoa pode alterar o “outro” com quem se compara quando se vê em iniquidade, mantendo-se fisicamente na mesma relação de troca. Dessa forma, o indivíduo pode buscar uma pessoa ou grupo de referência com o qual esteja em equilíbrio;

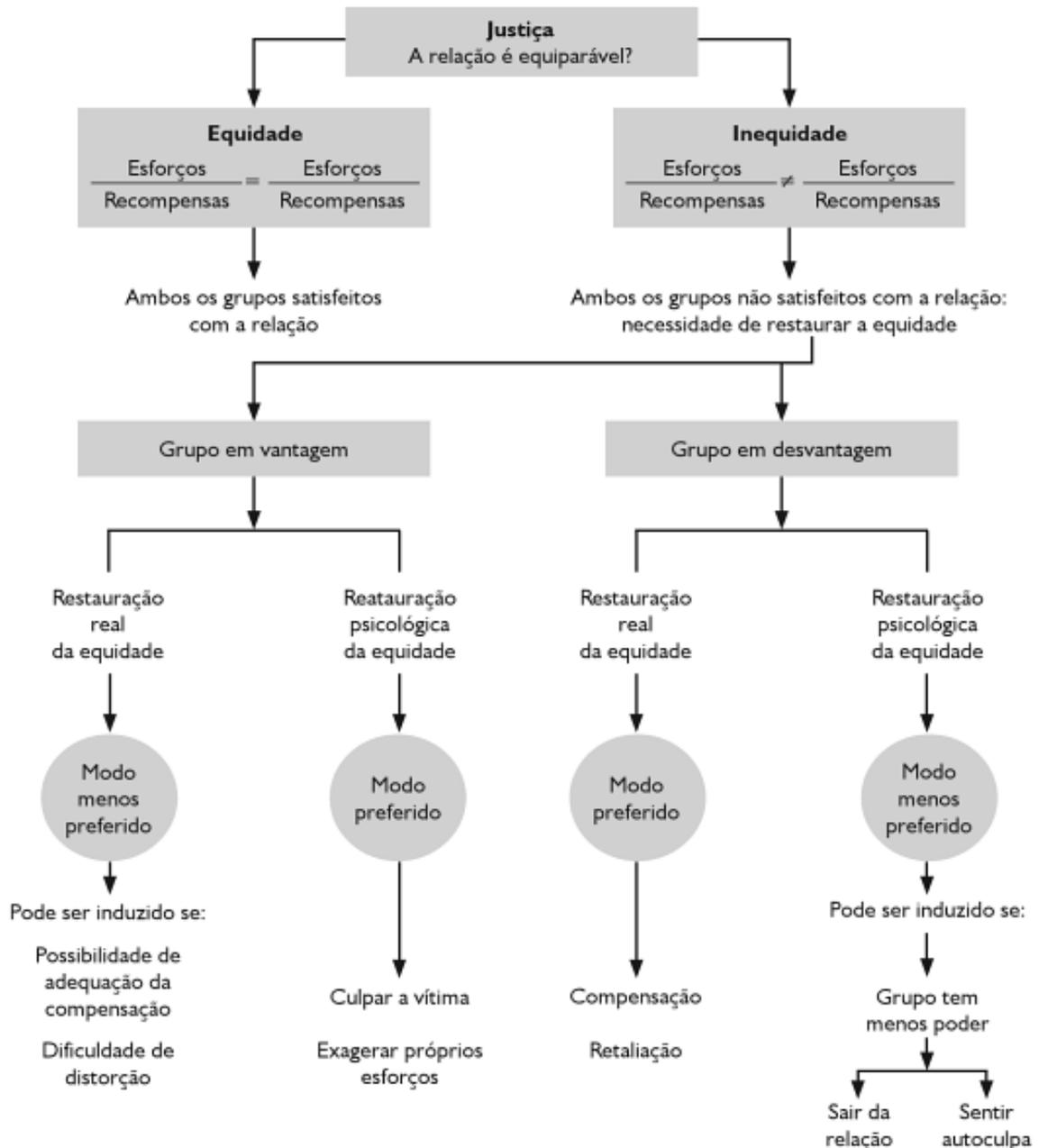
Estudos empíricos realizados baseados na teoria da equidade comprovaram as consequências da iniquidade descritas por Adams (1965). Walster, Walster e Berscheid (1978 apud TYLER; SMITH, 1995) observaram que pessoas remuneradas de forma justa estão mais satisfeitas com seus salários que aquelas sub ou super-remuneradas e que os trabalhadores não remunerados de forma equitativa ajustam seu nível de empenho e produtividade a fim de restaurar o equilíbrio. Além disso, Schmitt e Marwell (1972 apud TYLER; SMITH, 1995) constataram que os trabalhadores abandonam as organizações caracterizadas pela iniquidade para entrar em organizações onde os salários são distribuídos de forma mais justa, mesmo que isso leve a remunerações inferiores.

Segundo Adams (1965), todos os métodos estão disponíveis para a escolha de qualquer pessoa, sendo que algumas condições determinam a escolha adotada:

- i) A pessoa irá maximizar positivamente a valência dos *outcomes*;
- ii) A pessoa minimiza a ampliação dos *inputs* cuja mudança seja cara ou requeira esforço;
- iii) A pessoa vai resistir a mudanças reais e cognitivas em *inputs* que são fundamentais para o seu auto-conceito e para a sua auto-estima;

iv) A pessoa vai ser mais resistente às mudanças cognitivas sobre *outcomes* e *inputs* do que a mudanças cognitivas sobre os *outcomes* e *inputs* dos outros.

Finalmente, é possível sintetizar a justiça distributiva, segundo a Teoria da Equidade, por meio da Figura 5.



**Figura 4:** Representação esquemática da teoria da equidade.

Fonte: TAYLOR, T. R.; MORGHADDAM, F. M. (1994 apud ALFINITO; CORRADI. IN: TORRES, C. NEIVA. E. R *Psicologia Social: Principais Temas e Vertentes*. Porto Alegre: Artmed. 2011).

### 3 METODOLOGIA

Para alcançar o objetivo proposto, qual seja, avaliar a distribuição salarial dos funcionários do Poder Executivo Federal em 2013, o presente estudo faz uso de diferentes métodos de análise dos dados, cuja determinação pode ser dividida em duas partes, segundo os objetivos específicos da pesquisa.

A primeira parte diz respeito à mensuração da desigualdade na distribuição salarial no âmbito do Poder Executivo Federal, para a qual foram utilizados índices da estatística descritiva, incluindo o cálculo do índice de Gini. Já a segunda refere-se ao estudo de simulação de cenários de redistribuição de parcela da massa salarial entre os estratos melhor e pior remunerados da população analisada, com o intuito de tornar a distribuição de renda mais equitativa.

Por esses motivos, este capítulo está dividido em duas seções. A primeira é dedicada aos dados e aos métodos utilizados na mensuração da desigualdade na distribuição salarial; e a segunda e última seção, apresenta o método utilizado para o estudo de simulação da redistribuição de parcela da massa salarial.

#### 3.1 Mensuração da Desigualdade na Distribuição Salarial

Na literatura, são apresentadas diversas medidas para avaliação da desigualdade na distribuição dos rendimentos, ou equivalentemente, para mensuração do grau de concentração dos mesmos. Entre as medidas mais usadas, figuram os Índices de Gini e de Theil, mas também são utilizados todo o conjunto de medidas de dispersão usado pela estatística, como desvio médio, desvio médio relativo, diferença média, desvio padrão, variância, coeficiente de variação, amplitude e intervalo inter-quartilítico, assim como o Índice de Paglin-Gini, a medida de Champernowne, as medidas de Atkinson, a razão de Kuznets e a variância dos logarítimos de renda. Há ainda quem prescindir de medidas-resumo de desigualdade e trabalhe com distribuição percentual do rendimento por decim de população (JANUZZI, 1995).

Cada uma dessas medidas-síntese de avaliação de desigualdade na distribuição de renda apresenta propriedades específicas e graus de sensibilidade diferentes dependendo do padrão de distribuição, de forma que não existe um índice de desigualdade que seja

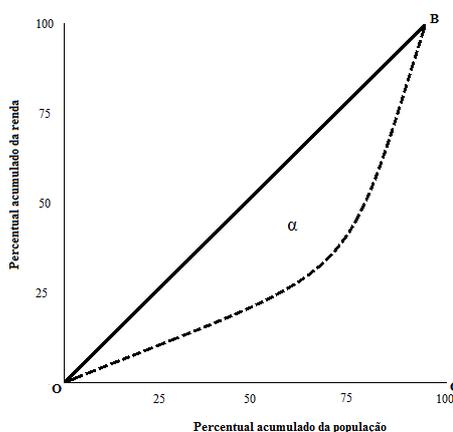
considerado o melhor, pois cada índice é mais adequado para refletir determinados aspectos da distribuição.

Dessa forma, visando avaliar a distribuição salarial dos funcionários do Poder Executivo Federal, no exercício de 2013, por meio, inclusive da comparação com a distribuição de renda nacional e de outros países, este estudo optou por utilizar o índice de Gini, bem como razões percentuais do rendimento por decis da população e algumas medidas estatísticas comuns, como média, desvio-padrão, assimetria e curtose.

### O Coeficiente de Gini

O coeficiente de Gini, também conhecido por índice de Gini, é uma das medidas de desigualdade mais utilizadas (HOFFMANN, 1998; CRESPO; MOREIRA; SIMÕES, 2012), sendo especialmente sensível a mudanças em torno da mediana da distribuição (HOFFMANN, 2002), cujo valor varia entre 0 (distribuição perfeitamente igualitária, na qual todos têm exatamente o mesmo rendimento) e 1 (distribuição perfeitamente desigual, quando apenas um indivíduo detém toda a renda).

Ele pode ser calculado a partir da Curva de Lorenz, que é um instrumento gráfico que permite a visualização da distribuição de renda entre os habitantes de um país, mostrando como a proporção da renda total aumenta em função da proporção da população, considerando rendas crescentes per capita (HOFFMANN, 1998), como se pode observar na Figura 3.



**Figura 5:** Curva de Lorenz  
Fonte: Adaptado de Hoffmann (1998)

Tendo em vista que a desigualdade, na Curva de Lorenz, é medida pela distância entre a curva obtida pela amostra de uma sociedade (linha tracejada) e a “linha de perfeita igualdade” (linha contínua), de forma que quanto mais distante for a linha tracejada da linha contínua, mais desigual será a distribuição de renda, pode-se dizer que o índice de Gini (G) é igual ao dobro da área de desigualdade ( $\alpha$ ) (ALVARES; PORTO JUNIOR, 2007)

$$G = 2\alpha \quad (1)$$

Considerando que a área de desigualdade é um triângulo cuja base (eixo horizontal) é igual a  $1 - \frac{1}{n}$  e cuja altura é igual a 1, o valor da área de concentração ( $\alpha$ ) para uma distribuição discreta<sup>11</sup> com  $x \geq 0$  é

$$0 \leq \alpha \leq \frac{1}{2} \left(1 - \frac{1}{n}\right) \quad (2)$$

onde n é o número de pessoas (HOFFMANN, 1998). Assim, temos que

$$0 \leq G \leq 1 - \frac{1}{n} \quad (3)$$

Uma das principais vantagens do índice de Gini, destacada por Hoffmann (1998), é sua associação direta com a posição da curva de Lorenz, que detém papel fundamental na caracterização do grau de desigualdade de uma distribuição.

Outra vantagem, apontada por Fields (2001 apud ALVARES; PORTO JUNIOR, 2007), é que, diferentemente da curva de Lorenz, o coeficiente de Gini é capaz de ranquear as desigualdades de duas distribuições mesmo que haja cruzamento entre suas curvas.

Diante do exposto, é possível observar a consistência do coeficiente de Gini com os quatro requisitos que, segundo Ray (1998 apud ALVARES; PORTO JUNIOR, 2007) e Fields (2001 apud ALVARES; PORTO JUNIOR, 2007), um bom indicador deve atender: anonimidade, independência de escala, independência populacional e princípio de transferência (Dalton-Pigou). Isto pois, segundo Alvares e Porto Júnior (2007):

---

<sup>11</sup> As distribuições de variáveis discretas são aquelas que assumem um conjunto finito de valores possíveis, ou de um conjunto enumerável dessas variáveis (TRIOLA, 1999, p. 3)

i) a distribuição, logo, o índice de Gini, não serão alterados caso haja uma permutação da renda entre indivíduos;

ii) a desigualdade e, conseqüentemente, o coeficiente de Gini, não sofrerão alteração caso a renda de toda a população seja multiplicada por um fator;

iii) se a população for clonada, tanto a desigualdade quanto o índice permanecerão constantes; e, por fim

iv) se um indivíduo relativamente rico transferir renda para outro relativamente pobre, o coeficiente de Gini medirá esta redução da diferença entre eles.

### 3.1.1 Procedimentos de Coleta e Análise dos Dados

Para atingir o objetivo proposto, foram utilizadas as rendas do trabalho individualizadas de todos os funcionários federais civis do Executivo do ano de 2013, excluindo deste universo os indivíduos remunerados em moeda estrangeira, uma vez que se pretende mensurar a desigualdade salarial no País, e em valor inferior a um salário mínimo, estabelecido para 2013 no valor de R\$ 678,00.

Além disso, tendo em vista que a presente pesquisa tem como foco de estudo os salários recebidos pelos funcionários civis do Poder Executivo Federal, foram considerados como rendimentos do trabalho apenas a remuneração básica bruta<sup>12</sup>, desconsiderando a gratificação natalina – popularmente conhecida como 13º salário –, as férias e as outras remunerações eventuais.

Esse estudo se ateve à análise dos dados relativos ao ano de 2013, tendo em vista que este é o único exercício que dispõe todos os salários individualizados dos servidores do Executivo Federal, uma vez que estes passaram a ser divulgados apenas a partir da regulamentação da Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação –, pelo Decreto nº 7.724/2012.

As remunerações individualizadas foram obtidas por meio da planilha Rendimentos do mês de maio - mês escolhido aleatoriamente -, disponibilizada no Portal da Transparência, mantido pela Controladoria Geral da União (CGU), no sítio <[www.portaldatransparencia.gov.br](http://www.portaldatransparencia.gov.br)>, onde são disponibilizadas mensalmente as

---

<sup>12</sup> A remuneração básica bruta é composta pela soma das parcelas remuneratórias correspondentes ao cargo efetivo, a função ou o cargo comissionado e, ainda, aos seguintes adicionais: adicional de certificação profissional (formação, especialização, aperfeiçoamento, auto estudo), adicional de insalubridade, adicional de periculosidade, adicional noturno, adicional plantão hospitalar, adicional serviço extraordinário, adicional de sobreaviso, adicional de gestão educacional e adicional por tempo de serviço.

remunerações percebidas por cada indivíduo em formato que permite a manipulação dos dados.

A fim de garantir que a análise dos dados do mês de referência, escolhido aleatoriamente, reflete a distribuição anual dos rendimentos, não sofrendo influência de fatores relacionados, como a sazonalidade, optou-se por realizar a mesma análise com os dados do mês de dezembro, para conferência.

A partir dos dados descritos, ordenou-se a população em ordem crescente de rendimentos e a estratificou em decis, permitindo a comparação entre estes estratos, calculou-se medidas estatísticas básicas, como média, desvio-padrão, assimetria e curtose, bem como o Índice de Gini, por meio da fórmula

$$G = 1 - \sum_{k=0}^{k=n-1} (X_{k+1} - X_k) (Y_{k+1} + Y_k)$$

onde  $X$  é a proporção acumulada da população e  $Y$  é a proporção acumulada dos rendimentos.

A análise foi realizada considerando dois cenários: a remuneração básica bruta integral, e a remuneração básica bruta reduzida pelo abate-teto, que em 2013 era de R\$ 28.059,29, ambas as variáveis disponibilizadas pela base de dados utilizada. Posteriormente, analisou-se o impacto da limitação remuneratória sobre a distribuição salarial por meio da comparação dos índices mensurados e dos gráficos da distribuição.

De posse dos resultados, estes foram comparados às distribuições de renda do Brasil e de outros países, mensuradas pelo Índice de Gini com dados de 2013 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

### 3.2 Estudo de Simulação de Cenários

A partir da análise da distribuição salarial dos funcionários do Poder Executivo Federal, buscou-se, por meio de um estudo de simulação, criar um novo cenário de distribuição salarial no qual parcela da massa salarial é redistribuída entre os trabalhadores de forma a tornar a distribuição menos concentrada.

### 3.2.1 Procedimentos de Coleta e Análise dos Dados

A fim de proceder com a criação de um novo cenário de distribuição salarial, caracterizado por uma menor concentração dos rendimentos, a simulação partiu da distribuição salarial, tanto do mês de referência (maio) quanto de controle (dezembro), considerando tanto a distribuição limitada pelo teto salarial quanto a não limitada.

A partir da estratificação da distribuição salarial em decis da população, foram simulados cenários de redistribuição de parcela dos rendimentos dos estratos melhor remunerados para os pior remunerados, de forma que não houvesse alteração da massa salarial. A simulação buscou redistribuir parcela da renda a fim de que o índice de Gini resultante da nova distribuição fosse reduzido a patamar próximo ao dos países que figuram nas primeiras posições nos rankings de distribuição de renda.

### 3.3 Limitações do Método

Para uma melhor compreensão dos resultados encontrados nesta pesquisa, a partir dos métodos descritos, é fundamental que sejam explicitados seus fatores limitantes.

Primeiramente, destaca-se a limitação temporal dos dados analisados. A fim de dar maior confiabilidade<sup>13</sup> à pesquisa, foram utilizados os dados disponíveis no Portal da Transparência, os quais passaram a ser divulgados apenas a partir do fim de 2012, não havendo uma série histórica para análise.

Além disso, o estudo abarca apenas os trabalhadores civis ativos do Poder Executivo que receberam em moeda nacional, desconsiderando os militares, bem como os trabalhadores dos Poderes Legislativo e Judiciário, assim como os aposentados e pensionistas.

Vale ressaltar, ainda, que os dados disponibilizados pelo Portal da Transparência não incluem todos os servidores civis do Poder Executivo, tendo em vista a necessidade de sigilo sobre a identificação de servidores que lidam com atividades de inteligência. Dessa forma, a pesquisa não abarcou os integrantes das carreiras da Agência Brasileira de Inteligência - ABIN.

---

<sup>13</sup> Presume-se que os dados obtidos pela base de dados da CGU disponível no Portal da Transparência é mais confiável que aqueles obtidos por meio de pesquisas como PNAD e PME, que baseiam-se em informações prestadas pelos próprios indivíduos recebedores da renda, que podem possuir incentivos para não informar a totalidade de sua renda.

Outra limitação está relacionada a não estratificação dos trabalhadores segundo atributos que podem influenciar a distribuição remuneratória, como o vínculo do trabalhador (a base utilizada inclui servidores submetidos ao regime jurídico único, funcionários temporários, empregados públicos, ocupantes de cargos de direção, assessoramento e chefia, estagiários, entre outros) e o nível de escolaridade que, segundo a literatura do comportamento humano, é determinante do nível salarial, afetando, assim, a distribuição.

Há, ainda, uma limitação em relação à estratificação da distribuição por decis da população, tendo em vista que acabou por agrupar em diferentes grupos indivíduos com a mesma remuneração. Isso afetou o estudo de simulação, que redistribuiu parcela da remuneração de indivíduos cuja remuneração era idêntica a de outros que não sofreram com a redistribuição. Da mesma forma, indivíduos que receberam parcela da massa salarial redistribuída tinham a mesma remuneração de outros indivíduos que, por estarem em outro estrato, não foram beneficiados.

## **4 ANÁLISES E DISCUSSÕES DOS RESULTADOS**

Neste capítulo são apresentados os principais resultados obtidos a partir da aplicação dos métodos detalhados no capítulo anterior.

Os dados utilizados para a análise referem-se à remuneração de maio de 2013 dos funcionários civis do Poder Executivo Federal, mês escolhido aleatoriamente, cuja distribuição, ao ser comparada à de dezembro, não apresentou variação significativa, de forma que tornou possível a generalização de sua análise para todo o ano de 2013.

Dessa forma, nas sessões a seguir, serão apresentados e discutidos os resultados obtidos por meio da análise dos dados relativos à remuneração de maio de 2013, enquanto os resultados da análise dos dados de dezembro estão disponíveis no Apêndice.

A planilha de dados relativa à remuneração dos funcionários civis do Poder Executivo Federal de maio de 2013, excluídas as remunerações inferiores ao salário mínimo, contempla 560.440 funcionários, enquanto a planilha de dados relativa à remuneração do mês de controle (dezembro de 2013) contempla 567.600 funcionários.

Essa população é formada por funcionários submetidos a diferentes regimes: o regime jurídico único, o regime militar, a consolidação das leis do trabalho, o contrato temporário, a natureza especial e os regimes de médico residente e de residência multiprofissional.

A apresentação dos resultados foi dividida em duas partes: a primeira que discorre sobre a análise da distribuição salarial, e a segunda que discorre sobre os resultados do estudo de simulação de redistribuição de parcela da massa salarial.

### **4.1. Avaliação da distribuição salarial**

A análise das medidas da estatística descritiva, exibidas na Tabela 1, permite uma melhor compreensão da distribuição salarial do Poder Executivo Federal.

Tabela 1 – Remuneração Básica – maio/13

População	560.440
Massa salarial	4.162.388.086,78
Mínimo	678,00
Máximo	62.716,88
Média	7.427,00
Mediana	5.707,64
Desvio padrão	4.950,21
Curtose	1,97
Assimetria	1,44

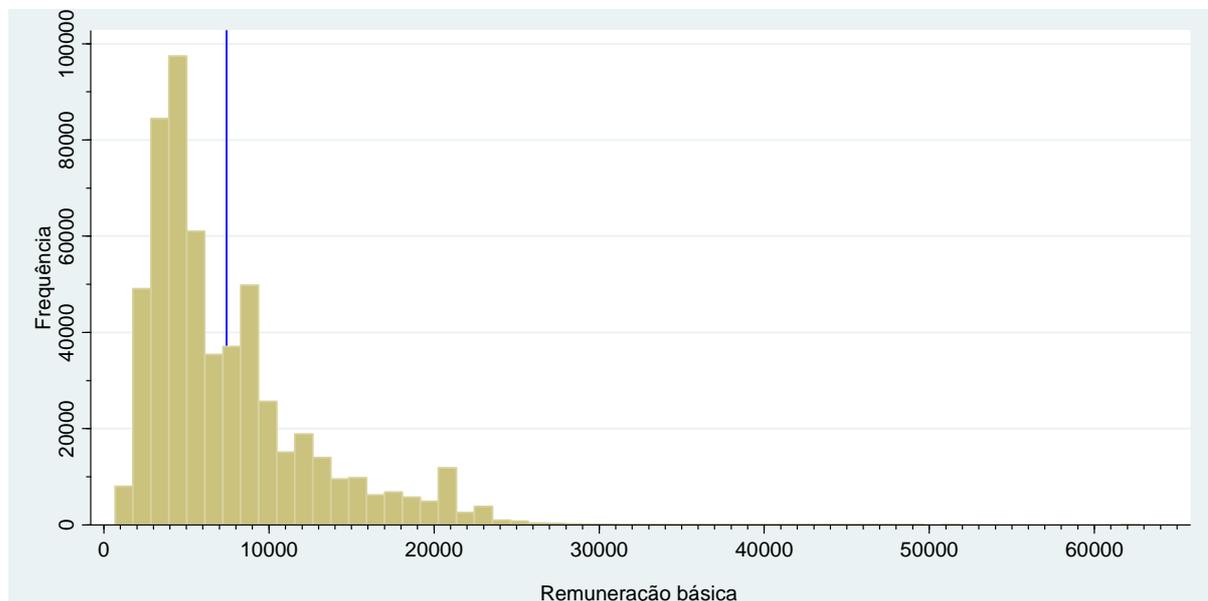
A partir dos dados, defere-se que a distribuição salarial apresenta uma amplitude muito grande, com uma remuneração máxima mais de 90 vezes superior à remuneração mínima, partindo de um salário mínimo, de R\$ 678,00 até a uma remuneração de R\$ 62.716,88. Essa diferença entre os valores máximo e mínimo se deve à existência de *outliers*, isto é, de remunerações muito distantes das demais, que acabam por enviesar o valor da remuneração média da distribuição (R\$ 7.427,00) que, por ser uma medida sensível às observações que são muito maiores ou menores que as demais, mostrou-se 30% superior à mediana da distribuição (R\$ 5.707,64). Da mesma forma, a existência de *outliers* também explica o grande valor de desvio padrão observado, que equivale a aproximadamente 66,5% da média salarial.

Apesar disso, observa-se, a partir da análise da apropriação da massa salarial por decis da população – Tabela 2, que a os gastos do Poder Executivo Federal com a folha de pagamento está bastante concentrada em uma pequena parcela dos trabalhadores, de forma que mais de ¼ da remuneração mensal paga está concentrada nas mãos dos 10% mais bem remunerados, enquanto os 10% pior remunerados concentram menos de 3% do montante.

Tabela 2 – Apropriação da massa salarial – remuneração básica – maio/13

Decil	Apropriação	Participação
1	R\$ 124.624.318,66	2,99%
2	R\$ 181.992.186,15	4,37%
3	R\$ 221.402.509,66	5,32%
4	R\$ 252.255.365,90	6,06%
5	R\$ 293.915.232,78	7,06%
6	R\$ 356.154.468,80	8,56%
7	R\$ 448.162.266,92	10,77%
8	R\$ 525.286.347,24	12,62%
9	R\$ 695.082.177,73	16,70%
10	R\$ 1.063.513.212,94	25,55%

A concentração da distribuição também pode ser observada no histograma da distribuição – Figura 6 –, cuja curva apresenta um elevado pico na cauda esquerda, zona em que a remuneração é mais baixa, e uma longa cauda direita, produto da existência de poucas remunerações com valores muito acima das demais, que influencia as medidas de amplitude e desvio padrão.

**Figura 6:** Histograma da remuneração básica – maio/13

Fonte: Elaborado pelo autor

Além disso, na comparação com o mercado de trabalho brasileiro, percebe-se que o salário médio mensal do funcionário público do Executivo Federal, em 2013, era 301%

superior ao do mercado nacional, no qual o salário médio em maio de 2013 era de R\$ 1.850,50, segundo a Pesquisa Mensal de Emprego - PME<sup>14</sup> (IBGE, 2013).

No que diz respeito ao índice de Gini, verifica-se que a distribuição salarial dos funcionários civis do Poder Executivo Federal, conforme indicado na literatura especializada, apresenta um melhor desempenho quanto a não concentração da distribuição do que aquele observado no mercado de trabalho brasileiro como um todo. Enquanto o índice de Gini do Brasil, em 2013, era de 0,547 – ocupando a 126ª posição no ranking do Banco Mundial (2013)<sup>15</sup> –, o índice da distribuição salarial dos funcionários civis do Poder Executivo Federal foi de 0,347 – valor idêntico ao índice da Espanha, ocupante da 42ª posição do mencionado ranking.

Ao se analisar as remunerações dos funcionários civis do Poder Executivo após a aplicação do abate-teto – desconto salarial aplicado sobre a remuneração que ultrapassa o valor estipulado como teto salarial<sup>16</sup> –, cujos resultados são apresentados na Tabela 2, observa-se que alguns indicadores foram impactados, apesar de o comportamento da distribuição não ter sido alterado significativamente.

Tabela 3 – Remuneração Limitada pelo Teto Salarial – maio/13

População	560.425
Massa salarial	4.159.462.033,33
Mínimo	678,00
Máximo	39.987,38
Média	7.421,98
Mediana	5.707,64
Desvio padrão	4.929,60
Curtose	1,62
Assimetria	1,40

Primeiramente, cabe destacar a redução do tamanho da população, causada pela exclusão de trabalhadores cuja remuneração final (remuneração básica descontada o abate-teto) resultou inferior ao salário mínimo.

A maior diferença está na amplitude da distribuição, que diminuiu cerca de 36,0% em razão da redução da remuneração máxima para o valor de R\$ 39.987,38. Vale destacar que o

<sup>14</sup> A Pesquisa Mensal de Emprego considera apenas as regiões metropolitanas de Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre.

<sup>15</sup> Ranking disponível no Anexo 1

<sup>16</sup> Conforme definido no art. 37 da CF/88, citado anteriormente

teto remuneratório estabelecido para 2013 era de R\$ 28.059,29, de forma que a remuneração máxima percebida na distribuição analisada é aproximadamente 42,0% superior ao teto.

Entretanto, o corte das remunerações pelo abate-teto reduziu a massa salarial em pouco mais de R\$ 2,9 milhões, o que representa uma redução de apenas 0,07%. Isso se deve ao fato de que a incidência do abate-teto afeta apenas poucos trabalhadores (0,13% da população analisada), principalmente aqueles que recebem remunerações muito acima das demais (outliers). Com isso, a apropriação da massa salarial, entre os decis da população, baseada na remuneração limitada pelo teto salarial se manteve muito próxima daquela baseada na remuneração básica, como se pode verificar na Tabela 4.

Tabela 4 – Apropriação da massa salarial – remuneração limitada pelo teto salarial – maio/13

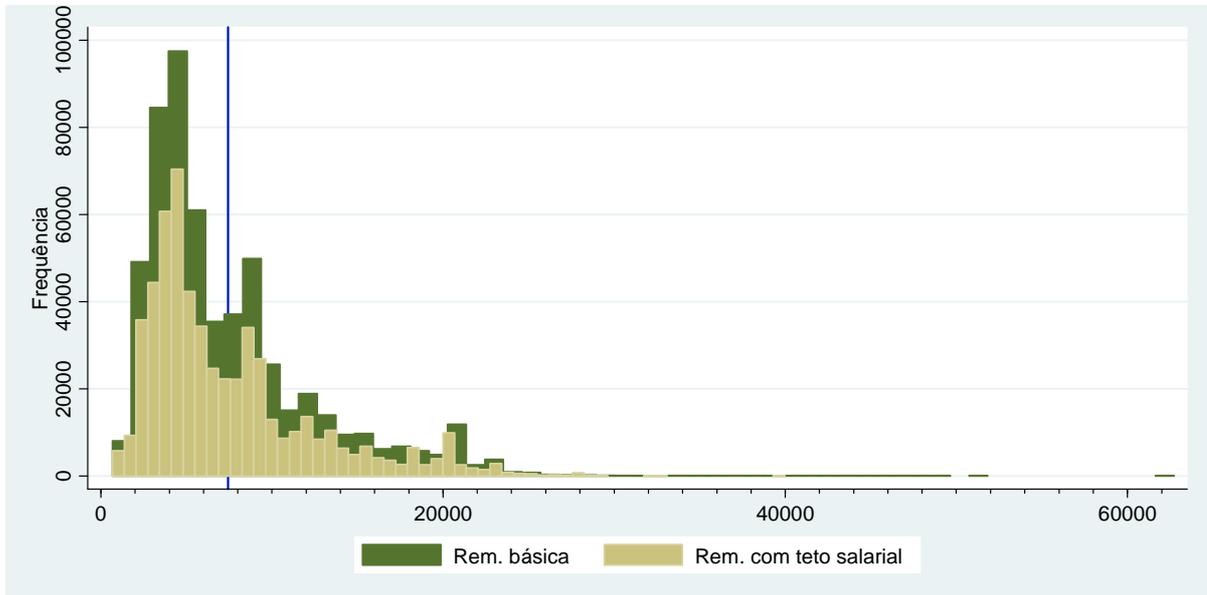
<b>Decil</b>	<b>Apropriação</b>	<b>Participação</b>
1	R\$ 124.604.300,50	3,00%
2	R\$ 181.976.949,58	4,38%
3	R\$ 221.384.383,99	5,32%
4	R\$ 252.234.815,25	6,06%
5	R\$ 293.879.249,71	7,07%
6	R\$ 356.089.743,98	8,56%
7	R\$ 448.117.635,01	10,77%
8	R\$ 525.219.966,95	12,63%
9	R\$ 694.938.854,87	16,71%
10	R\$ 1.061.016.133,49	25,51%

O encolhimento da cauda direita da distribuição, resultado da redução dos valores das remunerações acima do limite remuneratório, não foi suficiente para a eliminação dos *outliers*, de forma que estes apenas tiveram sua distância para as demais remunerações reduzida. Como consequência dessa redução, a remuneração média e o desvio padrão tiveram seus valores levemente reduzidos.

Vale ressaltar que a medida de curtose apresentou redução significativa (17,6%), resultado da participação na redução da massa salarial dos trabalhadores cuja remuneração básica é inferior ao teto (que atingiu 21%), não obstante a incidência do desconto estar prevista apenas para as remunerações acima do teto remuneratório.

Esses movimentos resultantes da aplicação do teto salarial na curva de distribuição também ficam mais claros por meio da representação gráfica do histograma que compara ambas as distribuições, que destaca a média das distribuições com uma linha azul. Como se observa na Figura 7, a cauda direita da distribuição com o teto salarial foi drasticamente

reduzida, bem como a altura do pico da curva, mantendo-se praticamente constante o valor da média salarial.



**Figura 7:** Histograma comparativo entre remuneração básica e remuneração limitada pelo teto salarial – maio/13  
Fonte: Elaborado pelo autor

Como as alterações decorrentes do teto salarial não foram significativas, o Coeficiente de Gini foi reduzido em apenas 0,001, alcançando o índice de 0,346.

#### 4.2. Simulação de redistribuição de parcela da massa salarial

A partir da distribuição salarial analisada, foi possível realizar um estudo de simulação de redistribuição de parcela da massa salarial, com o objetivo de redução da concentração na distribuição.

O estudo realizado analisou o impacto da transferência de parcela da massa salarial correspondente a 10% dos rendimentos dos 20% mais bem remunerados, no montante de R\$ 175.859.539,07 – que equivale a 4,22% da massa salarial – para os 20% trabalhadores pior remunerados na distribuição. Dessa forma, cada R\$ 1,00 recebido pelos trabalhadores integrantes dos últimos dois decis da população foi reduzido em R\$ 0,10, valor que foi redistribuído aos dois primeiros decis da população, que tiveram sua remuneração ampliada em 57,35%, como indicado na Tabela 5.

Tabela 5 – Redistribuição da massa salarial – remuneração básica

Valor redistribuído	175.859.539,07
População equivalente a 2 decis	112.088
% de redução nos 20% melhor remunerados	10,0
% de aumento nos 20% pior remunerados	57,35

Tendo em vista que essa transferência de rendimentos foi realizada dos dois últimos decis para os dois primeiros decis da população, estes tiveram sua apropriação da massa salarial afetada diretamente, de forma que os decis mais bem remunerados tiveram sua participação reduzida e os pior remunerados a tiveram ampliada, como se pode observar na Tabela 6.

Tabela 6 – Apropriação da massa salarial simulada – remuneração básica – maio/13

<b>Decil</b>	<b>Apropriação</b>	<b>Participação</b>
1	R\$ 196.102.451,42	4,71%
2	R\$ 286.373.592,46	6,88%
3	R\$ 221.402.509,66	5,32%
4	R\$ 252.255.365,90	6,06%
5	R\$ 293.915.232,78	7,06%
6	R\$ 356.154.468,80	8,56%
7	R\$ 448.162.266,92	10,77%
8	R\$ 525.286.347,24	12,62%
9	R\$ 625.573.959,96	15,03%
10	R\$ 957.161.891,65	23,00%

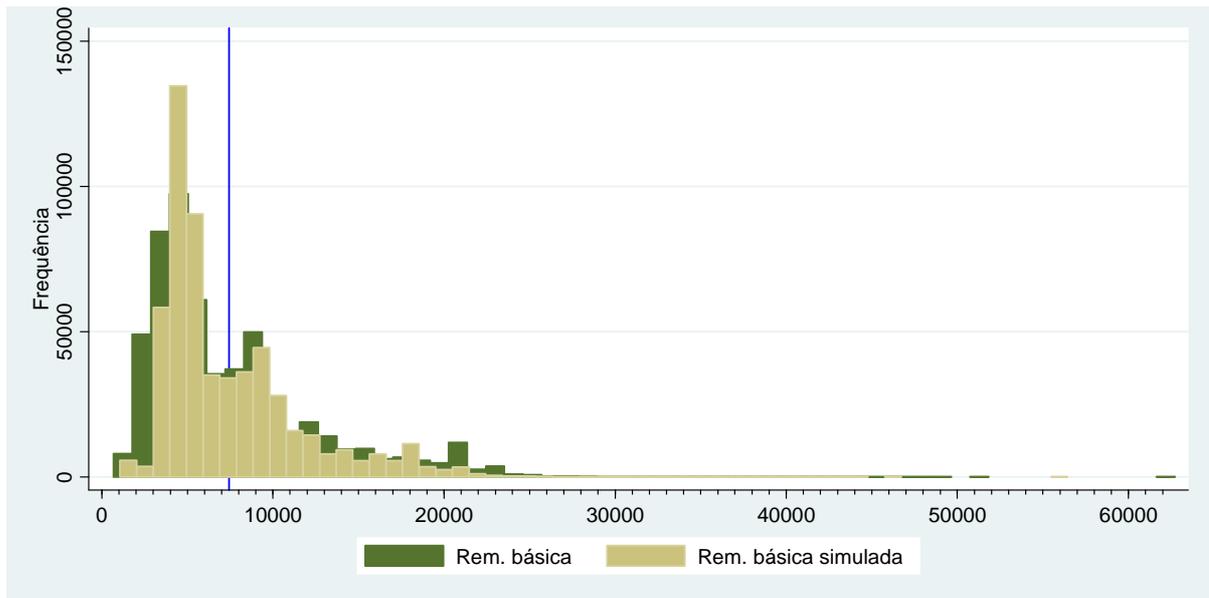
A nova distribuição resultante da transferência descrita acima, cujos índices são apresentados na Tabela 7, foi comparada à distribuição original, permitindo se observar algumas alterações significativas, apesar de ter se mantido constante a massa salarial – não acarretando novos custos aos cofres – e, conseqüentemente, a média salarial.

Tabela 7 - Remuneração Básica Simulada – maio/13

População	560.440
Massa salarial	4.162.388.087,00
Mínimo	1.066,87
Máximo	56.445,19
Média	7.427,00
Mediana	5.735,23
Desvio padrão	4.108,59
Curtose	2,3774
Assimetria	1,5191

Primeiramente, verifica-se como consequência direta da transferência de rendimentos dos mais bem remunerados para os pior remunerados, a redução da amplitude da distribuição, que passou de R\$ 62.038,88 para R\$ 55.378,32 – uma diminuição equivalente a 10,74%. Esse movimento de redução das caudas direita e esquerda da distribuição conduziu a uma forte queda do desvio padrão (-17,0%), embora ele ainda corresponda a mais de 50% da média, e à elevação da mediana salarial em R\$ 27,59.

Além disso, observa-se que a distribuição permaneceu concentrada na cauda esquerda, de forma que a curva, como se pode observar na Figura 8, apresentou um pico na cauda esquerda ainda mais elevado que a distribuição original (curtose aumentou em cerca de 21%). Isso se deve ao fato de o aumento ter se destinado apenas aos trabalhadores pertencentes aos primeiros dois decis, que, após o aumento, permaneceram localizados na cauda esquerda. Dessa forma, na distribuição simulada, assim como na original, há uma maior concentração de trabalhadores entre as classes com menor remuneração.



**Figura 8:** Histograma comparativo das distribuições original e simulada da remuneração básica – maio/13  
 Fonte: Elaborado pelo autor

Apesar de a distribuição simulada ainda apresentar grande dispersão, como já discutido, o cálculo do Índice de Gini demonstra uma significativa evolução, alcançando um coeficiente de 0,279, equivalente ao índice da Alemanha em 2013, país reconhecido pelo seu alto nível de desenvolvimento tanto econômico quanto humano.

Ao se considerar a distribuição limitada pelo teto salarial, a redistribuição salarial, realizada sob os mesmos critérios utilizados na simulação anterior, pode ser sintetizada conforme a tabela 8.

Tabela 8 – Redistribuição da massa salarial – Remuneração limitada pelo teto salarial – maio/13

Valor redistribuído	175.595.498,84
População equivalente a 2 decis	112.085
% de redução nos 20% melhor remunerados	10,0
% de aumento nos 20% pior remunerados	57,28

As diferenças observadas se devem i) à redução da população estudada, tendo em vista que o abate-teto incidiu sobre algumas remunerações, reduzindo-as a valores inferiores ao salário mínimo, não sendo, dessa forma, contabilizadas neste estudo, e ii) ao desconto do abate-teto sobre a remuneração de parcela dos trabalhadores integrantes dos 20% melhor remunerados.

O resultado dessa nova distribuição, após a redistribuição descrita, é apresentado na Tabela 9.

Tabela 9 – Remuneração Limitada pelo Teto Salarial – maio/13

População	560.425
Massa salarial	4.159.462.033,33
Mínimo	1.066,33
Máximo	35.988,64
Média	7.421,98
Mediana	5.733,78
Desvio padrão	4.089,55
Curtose	1,93
Assimetria	1,47

Assim como a simulação da distribuição original, a simulação da distribuição limitada pelo teto salarial apresentou uma redução da amplitude devido ao aumento da remuneração mínima (57,28%) e à redução do salário máximo (10,0%), uma redução de 17,0% do desvio padrão (equivalente a mais de 50% da média), e uma elevação de R\$ 26,14 da mediana salarial.

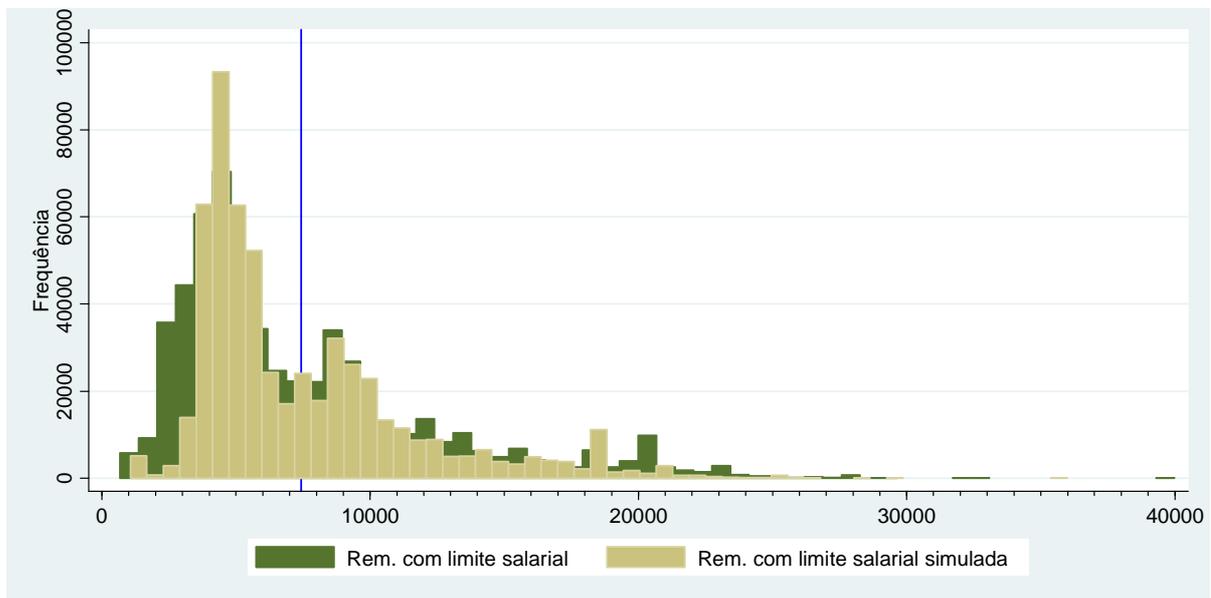
Devido às características da transferência simulada neste estudo, os decis envolvidos tiveram sua apropriação da massa salarial afetada diretamente, sendo que os decis mais bem remunerados tiveram sua participação reduzida e os pior remunerados a tiveram ampliada, resultando na apropriação apresentada na Tabela 10.

Tabela 10 – Apropriação da massa salarial simulada – remuneração limitada pelo teto salarial – maio/13

<b>Decil</b>	<b>Apropriação</b>	<b>Participação</b>
1	R\$ 195.976.326,71	4,71%
2	R\$ 286.204.101,25	6,88%
3	R\$ 221.389.165,61	5,32%
4	R\$ 252.240.695,40	6,06%
5	R\$ 293.887.739,46	7,07%
6	R\$ 356.110.274,40	8,56%
7	R\$ 448.143.530,89	10,77%
8	R\$ 525.245.105,15	12,63%
9	R\$ 625.508.380,57	15,04%
10	R\$ 954.756.713,89	22,95%

Ao se comparar ao mesmo estudo de simulação realizado com base na remuneração básica, não se observa diferenças significativas na apropriação entre os grupos, uma vez que o teto remuneratório só incide sobre poucos trabalhadores localizados no último decil.

Assim como na distribuição original, a distribuição simulada dos salários permaneceu concentrada na cauda esquerda, com a maior parte dos trabalhadores recebendo remuneração inferior à média salarial, sendo que o pico da curva, como demonstrado na Figura 9, tornou-se ainda mais alto.

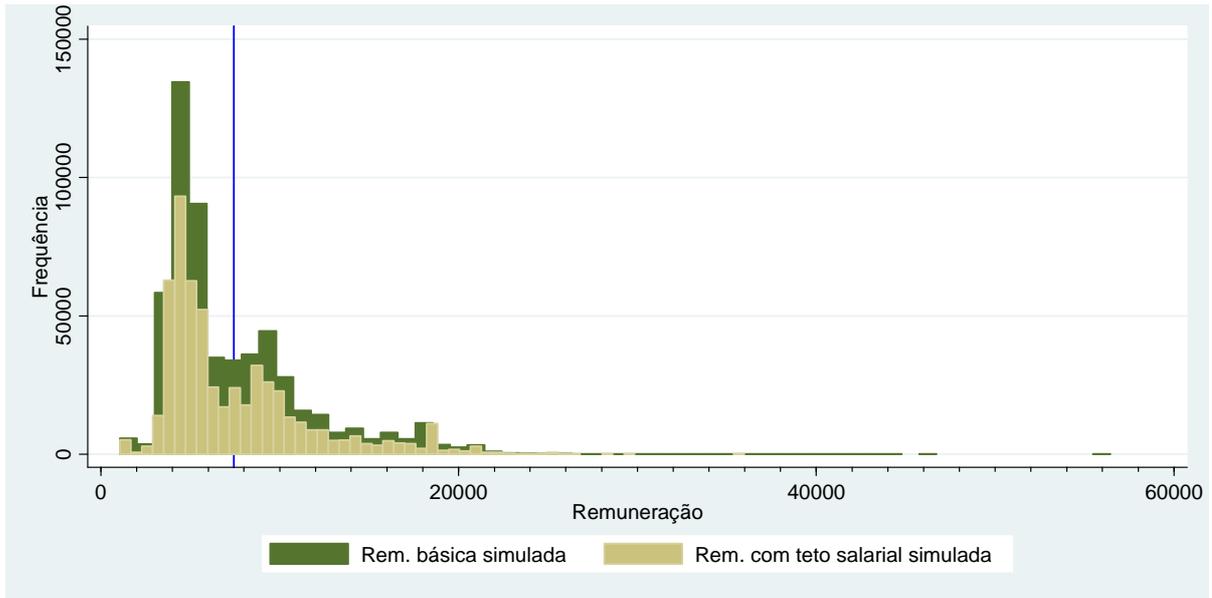


**Figura 9:** Histograma comparativo das distribuições original e simulada da remuneração limitada pelo teto salarial – maio/13

Fonte: Elaborado pelo autor

O cálculo do Índice de Gini da distribuição salarial simulada descontado o abate-teto apresentou uma redução de 0,001 em relação à distribuição limitada pelo teto salarial original, resultando num índice semelhante ao da distribuição básica simulada.

Além do Coeficiente de Gini, ambas as distribuições simuladas apresentam comportamento semelhante, como demonstrado na Figura 10, uma vez que ambas apresentam assimetria positiva, com alta concentração de trabalhadores na zona de remunerações mais baixas.



**Figura 10:** Histograma comparativo das distribuições simuladas – maio/13

Fonte: Elaborado pelo autor

Entretanto, verifica-se que a distribuição simulada baseada na remuneração limitada pelo teto salarial possui um pico muito menos elevado que baseada na remuneração básica, assim como uma cauda direita muito mais curta.

## 5 CONCLUSÕES E PROPOSIÇÕES

O presente trabalhou, motivado pela necessidade de dotar os gestores públicos de mais informações a respeito da política salarial adotada pelo Estado, tendo em vista a importância do tema para a qualidade do gasto público e para a melhoria da gestão pública, analisou, por meio da avaliação da distribuição salarial dos funcionários civis do Poder Executivo Federal em 2013, a política salarial adotada pelo Estado em sua Administração.

A avaliação foi realizada por meio da análise das distribuições das remunerações pagas pelo Poder Executivo Federal a seus funcionários e das resultantes de um estudo de simulação de redistribuição de parcela da massa salarial entre determinados grupos dessa população, a fim de tornar a distribuição mais equitativa. Para as duas análises, foram considerados dois cenários de remuneração: i) a remuneração básica bruta; e ii) a remuneração limitada pelo teto salarial, isto é, a remuneração básica bruta após o desconto de abate-teto.

As distribuições salariais de ambos os cenários foram obtidas dos dados referentes às remunerações individualizadas dos funcionários do Poder Executivo Federal de maio de 2013, disponíveis no Portal da Transparência, mantido pela CGU. A escolha do mês de análise se deu aleatoriamente, tendo sido validada pela análise dos dados referentes ao mês de controle – dezembro – que obteve resultados semelhantes.

A análise dos dados, realizadas por meio da análise de índices da estatística descritiva – medidas de posição, dispersão, simetria, curtose e do Índice de Gini – permitiu concluir, como previsto na literatura especializada, que a distribuição salarial no setor público é mais equitativa que a distribuição de renda do mercado, de forma que o Índice de Gini calculado a partir das remunerações pagas pelo Poder Executivo Federal em 2013 (0,347 para a distribuição da remuneração básica bruta e 0,346 para a distribuição da remuneração limitada pelo teto salarial) foi bastante inferior ao índice nacional do mesmo ano (0,547).

Apesar disso, essa distribuição salarial se mostrou muito concentrada – a renda apropriada pelos 10% mais bem remunerados é mais de 7,5 vezes superior à apropriação dos 10% pior remunerados, uma vez que a remuneração máxima é mais de 90 vezes superior à remuneração mínima –, e que mais de 40% da população recebe até R\$ 5.000,00, valor mais de 30% inferior à média salarial (R\$ 7.427,00).

Dessa forma, a curva da distribuição salarial no Poder Executivo Federal em 2013 apresenta um elevado pico na cauda esquerda – zona em que a remuneração é mais baixa –, e

uma longa cauda direita, devido à existência de *outliers* que recebem remunerações muito superiores aos demais trabalhadores.

Ao se considerar a remuneração com desconto do abate-teto, a análise não apresentou resultados muito diferentes da distribuição baseada na remuneração básica bruta. Ela também se mostrou bastante concentrada – 25,5% da massa salarial nas mãos de 10% dos trabalhadores –, apesar da redução da amplitude salarial, decorrente da diminuição em cerca de 32,0% no valor do maior salário.

Assim, verifica-se que o principal impacto do teto remuneratório não é sobre o volume de gastos públicos, uma vez que a economia de recursos é menor que R\$ 3,0 milhões por mês – equivalente a uma economia de 0,07% –, nem sobre a distribuição salarial – que se manteve concentrada após o desconto do abate-teto –, sendo observado efeito somente sobre o aspecto moral de se evitar o pagamento de remunerações excessivas que, em determinados casos, agride o princípio da moralidade, que deve orientar a Administração Pública.

Diante desse contexto de concentração da distribuição salarial do Poder Executivo Federal, foi realizado estudo de simulação de redistribuição de parcela da massa salarial por meio do qual se verifica o esforço necessário para se chegar a uma distribuição mais equitativa, cujo Índice de Gini se aproxima ao dos primeiros colocados no ranking do Banco Mundial.

Para tanto, transferiu-se parcela da massa salarial correspondente a 10% dos rendimentos dos 20% mais bem remunerados para os 20% trabalhadores pior remunerados na distribuição.

Verificou-se que mesmo após a transferência de parcela da massa salarial entre os grupos melhor e pior remunerados, a distribuição manteve-se concentrada – aproximadamente 23% da massa salarial nas mãos de 10% dos trabalhadores –, embora a participação do último decil da população no montante salarial tenha sofrido uma redução de mais de 2 pontos percentuais.

Além disso, obteve-se uma melhoria do Índice de Gini, que após a redistribuição de parte da remuneração dos grupos melhor remunerados para os grupos pior remunerados, passou ao patamar de 0,278, valor que, no ranking do Banco Mundial, é equivalente ao do país que ocupa a 8ª posição. Esse fato, apesar de ser ilustrativo, corrobora com o que defende a literatura utilizada na pesquisa, apontando que uma melhor distribuição da remuneração no serviço público é algo positivo e desejável.

## 5.1 Sugestões para futuras pesquisas

Nesta sessão, serão registradas como sugestões para futuras pesquisas algumas limitações encontradas durante o processo de elaboração e de análise dos dados dessa que devido à ausência de dados e à escassez de tempo não foram possíveis de serem superadas, e sugestões de pesquisas complementares, que contribuirão para o aperfeiçoamento da política salarial adotada pelo Estado em sua Administração ao suprir os gestores públicos de mais informações sobre a distribuição salarial no setor público.

Entre as limitações encontradas nesta pesquisa, destaca-se a análise geral das remunerações dos funcionários do Poder Executivo Federal, que, independentemente de suas características individuais e do trabalho, tiveram o mesmo tratamento durante a análise. Apesar de essa limitação não prejudicar a análise desenvolvida nesta pesquisa, a apreciação da distribuição segmentada pelas características dos trabalhadores e do trabalho – tais como nível de escolaridade, vínculo e carreira – as quais, segundo a literatura especializada, influenciam o nível salarial, dotaria o gestor público de informações que permitiriam uma melhor compreensão e o aperfeiçoamento da política atualmente adotada.

Ademais, a análise, no futuro, do comportamento dessa distribuição no decorrer dos anos, permitiria, da mesma forma, um melhor entendimento da distribuição salarial, reduzindo o efeito decorrente da existência de possíveis vieses relacionados à temporalidade, bem como o acompanhamento do impacto de qualquer mudança implementada na política salarial no período.

Nesse sentido, a extensão da pesquisa para os demais poderes não computados nesta pesquisa – Legislativo e Judiciário – proporcionaria, além da compreensão da política salarial da União como um todo, a comparação das políticas salariais adotadas pelos diferentes poderes que, por serem interdependentes, possuem autonomia para determinar os salários de seus funcionários. Concomitantemente, seria possível, por meio dessa análise, verificar o atendimento ao inciso XII do art. 37 da Constituição Federal, segundo o qual:

*“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

*[...]*

*XII - os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo”*

Por fim, a pesquisa pode ser estendida às demais Unidades Federativas, possibilitando o entendimento da política salarial no setor público e sua comparação com a política resultante do mercado de trabalho nacional.

Em síntese, as sugestões para trabalhos futuros, concentram-se em três pontos. O primeiro se refere à possibilidade de se trabalhar com a segmentação dos trabalhadores segundo suas características individuais e do trabalho, tais como nível de escolaridade, experiência, vínculo com a Administração Pública e carreira/cargo ao qual pertence. O segundo está relacionado à análise da distribuição em um período maior de tempo, por meio da análise de séries históricas. E, finalmente, o terceiro diz respeito à ampliação da pesquisa para os demais Poderes e Unidades Federativas, possibilitando tanto o entendimento da política salarial no setor público brasileiro como um todo, como a comparação entre eles.

## REFERENCIAL

ADAMS, J. S. **Inequity in Social Exchange in: Advances in experimental social psychology**. 1965.

———. Equity Theory. In.: MINER, J. B. **Organizational Behavior 1: Essential theories of motivation and leadership**. New York. M. E. Sharpe. 2005. 134-158

ALBUQUERQUE, L. G.; OLIVEIRA P. M. Implementação do Modelo de Gestão de Pessoas por Competências: o Caso da Oxiteno. ENCONTRO DE GESTÃO DE PESSOAS E RELAÇÕES DE TRABALHO. Salvador - Bahia: ANPAD, setembro de 2002.

ALFINITO, S.; CORRADI, A. Contato intergrupar: conflito realístico, privação relativa e equidade. In TORRES, C.; NEIVA, E. R. **Psicologia Social: Principais Temas e Vertentes**. Porto Alegre: Artmed. 2011

ALVARES, J. E. B.; PORTO JUNIOR, S. Desigualdade e polarização: Tendências da economia brasileira. In: HERMANNNS, K.; ARRAES, R. A. **Desigualdades e Políticas Regionais**. Fundação Konrad Adenauer. Fortaleza, 2007, p. 31-62

AL-ZAWAHREH, A.; AL-MADI, F. The utility of equity theory in enhancing organizational effectiveness. **European Journal of Economics, Finance and Administrative Sciences**. Issue 46. 2012

AMORIM, D. V. de; FERREIRA, R. S.; ABREU, N. R. de. Sistemas de recompensas e suas influências na motivação de servidores públicos. In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, 5, 2008. **Anais...** Resende: AEDB, 2008

ARAÚJO, V. F.; RIBEIRO, E. P. Diferenciais de salários por gênero no Brasil: uma análise regional. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 33, n.2, abr.-jun. 2002

ASSMAR, E. M. L.; FERREIRA, M. C.; SOUTO, S. O. Justiça Organizacional: Uma Revisão Crítica da Literatura. **Psicologia: Reflexão e Crítica**. v. 18, n. 3, set/dez. 2005

BANCO MUNDIAL. **World Development Indicators 2013**. Washington, D.C. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicator>> Acesso em: 14 setembro 2014

BATISTA, L. G.; VILAS BOAS, A. A. As metodologias de remuneração variável adotadas pelas empresas brasileiras e sua influência na mudança organizacional. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa**, v. 3, n. 1, maio 2004

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto-lei n 200, de 25 de Fevereiro de 1967. Publicado no DOU de 27 de fevereiro de 1967 (suplemento). Retificado em 08 de março de 1967, 30 de março de 1967 e 17 de julho de 1967. Dispõe sobre a Organização da Administração Federal, estabelece Diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Publicada no DOU de 05 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências

BELMAN, D.; HEYWOOD, J. S. Public-sector wage comparability: the role of earnings dispersion. **Public Financial Review**, v. 32, n. 6, nov. 2004

BENDER, S.; FERNANDES, R. Gastos públicos com pessoal: uma análise de emprego e salário no setor público brasileiro nos anos 90. **Revista Economia**, Brasília, v. 10, n. 1, p. 19-47, jan/abr 2009

BRESSER PEREIRA, L. C. A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**. n. 45. 1998a

———. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Ano v. 49. n. 1. Jan-Mar. 1998b

CAI, L.; LIU, A. Y. C. Public-private sector wage gap in Australia: variation along the distribution. **British Journal of Industrial Relations**, v. 49, n. 2, jun. 2008

CAMARGO, R. A. L. O Teto Remuneratório dos Servidores Públicos, o desvio de poder e o direito econômico. **Jornal Trabalhista**, edição semana nº 649. Cidade, 10.03.2007, Seção de Doutrina

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Portal da Transparência**. Disponível em: <portaltransparencia.gov.br>. Acessado em: 22 abril 2014

CORREIA, I. Psicologia Social da Justiça: Fundamentos e desenvolvimentos teóricos e empíricos. **Análise Psicológica**. v. 28, n. 1, Lisboa, jan. 2010

CRESPO, N.; MOREIRA, S. B; SIMÕES, N. **An Integrated Approach for the Measurement of Inequality, Poverty and Richness**. Working Papers Series 2, 12-03, ISCTE-IUL, Business Research Unit (BRU-IUL). Lisboa, 2012

DARÉ, E.F; HOFFMANN, R. Desigualdade da distribuição de renda no Brasil: a contribuição dos rendimentos do funcionalismo público. **Mercado de Trabalho**. Brasília, 53, nov. 2012.

DUTRA, J. S. **Gestão de pessoas**. São Paulo: Atlas, 2002

FERNANDES, R. Desigualdade salarial: aspectos teóricos. Em: CORSEIUL, C. H. **Estrutura salarial: aspectos conceituais e novos resultados para o Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2002, 152 p.

FERREIRA, A. S. et al. **Percepção de Justiça Distributiva e de Procedimentos na Gestão do Trabalho em Organizações**. In: XVI SEMEAD Seminários em Administração, São Paulo 2013.

GUIMARÃES, R. R. M.; OLIVEIRA, A. M. H. Análise da distribuição salarial entre o setor público e privado no Brasil com aplicações para a Reforma Administrativa do governo federal (1987-1985). In: **XII Prêmio do Tesouro Nacional: Finanças Públicas, Monografias premiadas**. ESAF, Brasília, 2007.

GUIMARÃES, R. R. M. ; TERRA, L. P. ; PINTO, A. C. M. ; CESAR, C. C. . Diferenciais Regionais no Retorno à Participação no Setor Público no Brasil, 2005. In: XIV SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 2010, Diamantina. **Anais do XIV Seminário sobre a Economia Mineira**, 2010.

HIPÓLITO, JOSÉ A. M. **Administração Salarial: A Remuneração por Competências como Diferencial Competitivo**. São Paulo: Atlas, 2001.

HOFFMANN, R. **Distribuição da Renda: medidas de desigualdade e pobreza**. São Paulo. EDUSP, 1998

———. A distribuição da renda no Brasil no período 1992-2001. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 11, n. 2. P. 213-235, jul/dez. 2002

IPEA. **IPEADATA: Banco de Dados do Instituto de Pesquisa em Economia Aplicada. Renda – desigualdade – coeficiente de Gini**. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 15/set./2013.

IDS, Public and private sector earnings: fact and fiction. **Income Data Services Pay Report**, n. 1075, jun. 2011. Disponível em: <<http://www.incomesdata.co.uk/areas-of-expertise/pay-reward/private-public-sector-earnings.pdf>>

JANUZZI, P. M. Distribuição de Renda: o caso da Califórnia Paulista. **São Paulo em Perspectiva**, v. 9, n. 3. São Paulo. 1995

KLEIN F. A.; MASCARENHAS, A. O. Motivação no Serviço Público: Efeitos Sobre a Retenção e Satisfação Profissional dos Gestores Governamentais. ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2014

LAWLER III, E. E. **Effective reward systems: strategy, diagnosis, design and change**. Los Angeles: Centre for Effective Organizations. 1993

MARCONDES, R. C.; HANASHIRO, D. M. A Perspectiva de um Sistema Estratégico de Recompensas para Executivos: Desafios e Oportunidades. ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2002.

MARCONI, N. **A formação dos salários nos setores público e privado**. 2001. 191 f. Tese (Doutorado em Economia) – Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2001.

MENDES, M. Eficiência do gasto público: o governo focado na solução das “falhas de mercado”. In: Ciclo de Palestras para Gestores Públicos da Escola de Governo do Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente (IDEMA), 1º, 2008, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal. 2008

MPOG - MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Boletim Estatístico de Pessoal**, n 219. Jul 2014

MIZALLA, A.; ROMAGUERA, P.; GALLEGOS, S. Public-private wage gap in Latin America (1992-2007): a matching approach. **Labour Economics**, n. 18, p. 115-131, 2011

MUSGRAVE, R.A. **Teoria das Finanças Públicas**. São Paulo: Atlas, 1976.

PEREIRA, J. B. C et al. A percepção de justiça organizacional distributiva diante de ações que oferecem recursos e oportunidades à diversidade. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa**. v. 11, n. 1, p. 143-161, jan-jun. 2012

PORTUGAL, P.; CENTENO, M. Os salários da função pública. **Boletim Econômico do Banco de Portugal**. Set. 2001

RAMOS, L.; VIEIRA, M. L. Desigualdade de rendimentos no Brasil nas décadas de 80 e 90: evolução e principais determinantes. **Texto para discussão**, n. 803. Rio de Janeiro: IPEA, jun. 2001

RIBEIRO, J. A.; BASTOS, A. V. B. Comprometimento e Justiça Organizacional: Um Estudo de suas Relações com Recompensas Assimétricas. **Psicologia, Ciência e Profissão**, v. 30, n. 1, Bahia 2010

SAMPAIO, L. R.; CAMINO, C. P. S.; ROAZZI, A. Justiça distributiva: uma revisão da literatura psicossocial e desenvolvimentista. **Psicologia em estudo**, v. 14, n. 4, Maringá, dez. 2009.

SANTOS, M. H; AMÂNCIO, L. A (in)justiça relativa da acção positiva – A influência do género na controvérsia sobre as quotas baseadas no sexo. **Análise Psicológica**. Lisboa. v. 28, n. 1, jan. 2010.

SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. **Manual Técnico de Orçamento MTO-2013**. Disponível em <[http://orcamentofederal.gov.br/informacoes-orientadoras/manual-tecnico/MTO\\_2013\\_11OUT2012\\_terceira\\_versao.pdf](http://orcamentofederal.gov.br/informacoes-orientadoras/manual-tecnico/MTO_2013_11OUT2012_terceira_versao.pdf)> Acessado em: 15 agosto 2014

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

TYLER, T. R.; SMITH, H. J. Social justice and social movements. **Working Paper Series**. Institute of Research on Labor and Employment. 1995.

WOOD JR., T.; PICARELLI FILHO, V. **Remuneração Estratégica: a nova vantagem competitiva**. São Paulo: Atlas, 2004.

## APÊNDICE

Tabela 11 – Remuneração Básica – dezembro/13

População	567.600
Massa salarial	4.172.317.648,47
Mínimo	678,00
Máximo	51.040,80
Média	7.350,81
Mediana	5.707,64
Desvio padrão	4.827,73
Curtose	1,78
Assimetria	1,40

Tabela 12 – Apropriação da massa salarial – remuneração básica – dezembro/13

<b>Decil</b>	<b>Apropriação</b>	<b>Participação</b>
1	R\$ 124.764.131,62	2.99%
2	R\$ 186.216.983,54	4.46%
3	R\$ 222.065.383,11	5.32%
4	R\$ 254.084.953,25	6.09%
5	R\$ 296.359.842,64	7.10%
6	R\$ 365.335.316,47	8.76%
7	R\$ 447.114.274,14	10.72%
8	R\$ 527.544.966,54	12.64%
9	R\$ 695.688.991,15	16.67%
10	R\$ 1.053.142.806,01	25.24%

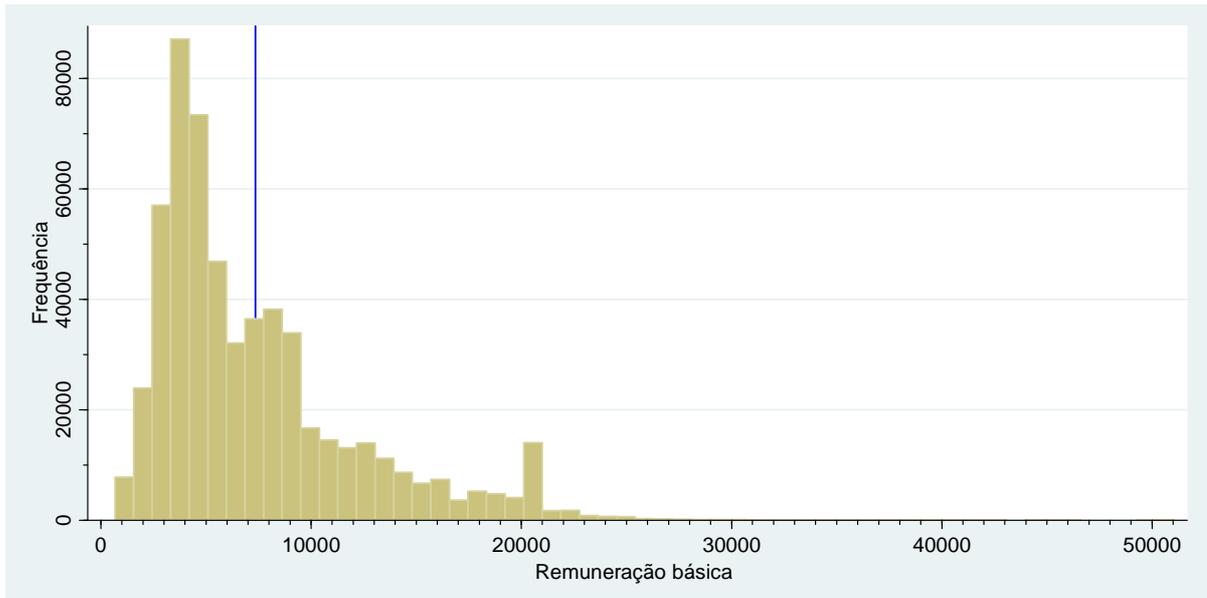


Figura 11: Histograma da remuneração básica – dezembro/13

Fonte: Elaborado pelo autor

Tabela 13 – Remuneração Limitada pelo Teto Salarial – dezembro/13

População	567.587
Massa salarial	4.169.964.493,88
Mínimo	678,00
Máximo	41.631,51
Média	7.346,83
Mediana	5.707,64
Desvio padrão	4.812,43
Curtose	1,54
Assimetria	1,37

Tabela 14 – Apropriação da massa salarial – remuneração limitada pelo teto salarial – dezembro/13

Decil	Apropriação	Participação
1	R\$ 124.749.490,26	2,99%
2	R\$ 186.195.712,26	4,47%
3	R\$ 222.048.686,99	5,32%
4	R\$ 254.064.398,01	6,09%
5	R\$ 296.321.963,08	7,11%
6	R\$ 365.281.146,68	8,76%
7	R\$ 447.083.773,24	10,72%
8	R\$ 527.489.137,50	12,65%
9	R\$ 695.556.384,11	16,68%
10	R\$ 1.051.173.801,75	25,21%

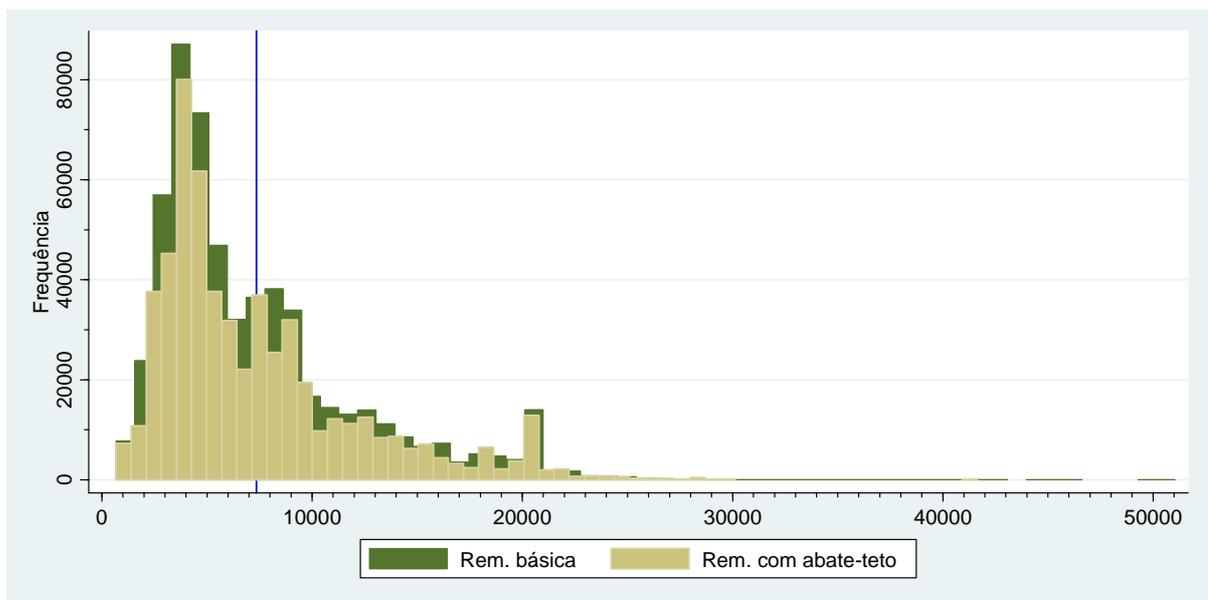


Figura 12: Histograma comparativo entre remuneração básica e remuneração limitada pelo teto salarial – dezembro/13

Fonte: Elaborado pelo autor

## ANEXO

### International Human Development Indicators

Accessed: 7/14/2014, 2:07 PM from:

<http://hdr.undp.org>

#### Income Gini coefficient

Measure of the deviation of the distribution of income among individuals or households within a country from a perfectly equal distribution. A value of 0 represents absolute equality, a value of 100 absolute inequality.

Source: World Bank (2013). "World Development Indicators 2013." Washington, D.C.: World Bank. <http://data.worldbank.org>. Accessed October, 2013. <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>

Data in the tables are those available to the Human Development Report Office as of 15 November, 2013, unless otherwise specified.

HDI Rank	Country	2013
..	Very high human development	..
..	High human development	..
..	Medium human development	..
..	Low human development	..
1	<a href="#">Norway</a>	25.8
2	<a href="#">Australia</a>	..
3	<a href="#">Switzerland</a>	33.7
4	<a href="#">Netherlands</a>	30.9
5	<a href="#">United States</a>	40.8
6	<a href="#">Germany</a>	28.3
7	<a href="#">New Zealand</a>	..
8	<a href="#">Canada</a>	32.6
9	<a href="#">Singapore</a>	..
10	<a href="#">Denmark</a>	..
11	<a href="#">Ireland</a>	34.3
12	<a href="#">Sweden</a>	25.0
13	<a href="#">Iceland</a>	..
14	<a href="#">United Kingdom</a>	36.0
15	<a href="#">Korea (Republic of)</a>	..
15	<a href="#">Hong Kong, China (SAR)</a>	..
17	<a href="#">Japan</a>	..
18	<a href="#">Liechtenstein</a>	..
19	<a href="#">Israel</a>	39.2
20	<a href="#">France</a>	..
21	<a href="#">Luxembourg</a>	30.8
21	<a href="#">Belgium</a>	33.0
21	<a href="#">Austria</a>	29.2

24	<a href="#">Finland</a>	26.9
25	<a href="#">Slovenia</a>	31.2
26	<a href="#">Italy</a>	36.0
27	<a href="#">Spain</a>	34.7
28	<a href="#">Czech Republic</a>	..
29	<a href="#">Greece</a>	34.3
30	<a href="#">Brunei Darussalam</a>	..
31	<a href="#">Qatar</a>	41.1
32	<a href="#">Cyprus</a>	..
33	<a href="#">Estonia</a>	36.0
34	<a href="#">Saudi Arabia</a>	..
35	<a href="#">Poland</a>	32.7
35	<a href="#">Lithuania</a>	37.6
37	<a href="#">Slovakia</a>	26.0
37	<a href="#">Andorra</a>	..
39	<a href="#">Malta</a>	..
40	<a href="#">United Arab Emirates</a>	..
41	<a href="#">Portugal</a>	..
41	<a href="#">Chile</a>	52.1
43	<a href="#">Hungary</a>	31.2
44	<a href="#">Cuba</a>	..
44	<a href="#">Bahrain</a>	..
46	<a href="#">Kuwait</a>	..
47	<a href="#">Croatia</a>	33.7
48	<a href="#">Latvia</a>	34.8
49	<a href="#">Argentina</a>	44.5
50	<a href="#">Uruguay</a>	45.3
51	<a href="#">Montenegro</a>	28.6
51	<a href="#">Bahamas</a>	..
53	<a href="#">Belarus</a>	26.5
54	<a href="#">Romania</a>	27.4
55	<a href="#">Libya</a>	..
56	<a href="#">Oman</a>	..
57	<a href="#">Russian Federation</a>	40.1
58	<a href="#">Bulgaria</a>	28.2
59	<a href="#">Barbados</a>	..
60	<a href="#">Palau</a>	..
61	<a href="#">Antigua and Barbuda</a>	..
62	<a href="#">Malaysia</a>	46.2
63	<a href="#">Mauritius</a>	..
64	<a href="#">Trinidad and Tobago</a>	..
65	<a href="#">Panama</a>	51.9
65	<a href="#">Lebanon</a>	..
67	<a href="#">Venezuela (Bolivarian Republic of)</a>	44.8
68	<a href="#">Costa Rica</a>	50.7
69	<a href="#">Turkey</a>	40.0

70	<a href="#">Kazakhstan</a>	29.0
71	<a href="#">Seychelles</a>	65.8
71	<a href="#">Mexico</a>	47.2
73	<a href="#">Sri Lanka</a>	36.4
73	<a href="#">Saint Kitts and Nevis</a>	..
75	<a href="#">Iran (Islamic Republic of)</a>	38.3
76	<a href="#">Azerbaijan</a>	33.7
77	<a href="#">Serbia</a>	29.6
77	<a href="#">Jordan</a>	35.4
79	<a href="#">Grenada</a>	..
79	<a href="#">Georgia</a>	42.1
79	<a href="#">Brazil</a>	54.7
82	<a href="#">Peru</a>	48.1
83	<a href="#">Ukraine</a>	25.6
84	<a href="#">The former Yugoslav Republic of Macedonia</a>	43.6
84	<a href="#">Belize</a>	53.1
86	<a href="#">Bosnia and Herzegovina</a>	36.2
87	<a href="#">Armenia</a>	31.3
88	<a href="#">Fiji</a>	42.8
89	<a href="#">Thailand</a>	39.4
90	<a href="#">Tunisia</a>	36.1
91	<a href="#">Saint Vincent and the Grenadines</a>	..
91	<a href="#">China</a>	42.1
93	<a href="#">Dominica</a>	..
93	<a href="#">Algeria</a>	..
95	<a href="#">Albania</a>	34.5
96	<a href="#">Jamaica</a>	45.5
97	<a href="#">Saint Lucia</a>	..
98	<a href="#">Ecuador</a>	49.3
98	<a href="#">Colombia</a>	55.9
100	<a href="#">Tonga</a>	..
100	<a href="#">Suriname</a>	52.9
102	<a href="#">Dominican Republic</a>	47.2
103	<a href="#">Turkmenistan</a>	..
103	<a href="#">Mongolia</a>	36.5
103	<a href="#">Maldives</a>	37.4
106	<a href="#">Samoa</a>	..
107	<a href="#">Palestine, State of</a>	35.5
108	<a href="#">Indonesia</a>	38.1
109	<a href="#">Botswana</a>	..
110	<a href="#">Egypt</a>	30.8
111	<a href="#">Paraguay</a>	52.4
112	<a href="#">Gabon</a>	41.5
113	<a href="#">Bolivia (Plurinational State of)</a>	56.3
114	<a href="#">Moldova (Republic of)</a>	33.0

115	<a href="#">El Salvador</a>	48.3
116	<a href="#">Uzbekistan</a>	36.7
117	<a href="#">Philippines</a>	43.0
118	<a href="#">Syrian Arab Republic</a>	35.8
118	<a href="#">South Africa</a>	63.1
120	<a href="#">Iraq</a>	30.9
121	<a href="#">Viet Nam</a>	35.6
121	<a href="#">Guyana</a>	..
123	<a href="#">Cape Verde</a>	50.5
124	<a href="#">Micronesia (Federated States of)</a>	61.1
125	<a href="#">Kyrgyzstan</a>	33.4
125	<a href="#">Guatemala</a>	55.9
127	<a href="#">Namibia</a>	63.9
128	<a href="#">Timor-Leste</a>	..
129	<a href="#">Morocco</a>	40.9
129	<a href="#">Honduras</a>	57.0
131	<a href="#">Vanuatu</a>	..
132	<a href="#">Nicaragua</a>	40.5
133	<a href="#">Tajikistan</a>	30.8
133	<a href="#">Kiribati</a>	..
135	<a href="#">India</a>	33.9
136	<a href="#">Cambodia</a>	36.0
136	<a href="#">Bhutan</a>	38.1
138	<a href="#">Ghana</a>	42.8
139	<a href="#">Lao People's Democratic Republic</a>	36.7
140	<a href="#">Congo</a>	47.3
141	<a href="#">Zambia</a>	57.5
142	<a href="#">Sao Tome and Principe</a>	50.8
142	<a href="#">Bangladesh</a>	32.1
144	<a href="#">Equatorial Guinea</a>	..
145	<a href="#">Nepal</a>	32.8
146	<a href="#">Pakistan</a>	30.0
147	<a href="#">Kenya</a>	47.7
148	<a href="#">Swaziland</a>	51.5
149	<a href="#">Angola</a>	42.7
150	<a href="#">Myanmar</a>	..
151	<a href="#">Rwanda</a>	50.8
152	<a href="#">Nigeria</a>	48.8
152	<a href="#">Cameroon</a>	38.9
154	<a href="#">Yemen</a>	37.7
155	<a href="#">Madagascar</a>	44.1
156	<a href="#">Zimbabwe</a>	..
157	<a href="#">Solomon Islands</a>	..
157	<a href="#">Papua New Guinea</a>	..
159	<a href="#">Tanzania (United Republic of)</a>	37.6
159	<a href="#">Comoros</a>	64.3

161	<a href="#">Mauritania</a>	40.5
162	<a href="#">Lesotho</a>	52.5
163	<a href="#">Senegal</a>	40.3
164	<a href="#">Uganda</a>	44.3
165	<a href="#">Benin</a>	38.6
166	<a href="#">Togo</a>	39.3
166	<a href="#">Sudan</a>	35.3
168	<a href="#">Haiti</a>	59.2
169	<a href="#">Afghanistan</a>	27.8
170	<a href="#">Djibouti</a>	40.0
171	<a href="#">Côte d'Ivoire</a>	41.5
172	<a href="#">Gambia</a>	47.3
173	<a href="#">Ethiopia</a>	33.6
174	<a href="#">Malawi</a>	43.9
175	<a href="#">Liberia</a>	38.2
176	<a href="#">Mali</a>	33.0
177	<a href="#">Guinea-Bissau</a>	35.5
178	<a href="#">Mozambique</a>	45.7
179	<a href="#">Guinea</a>	39.4
180	<a href="#">Burundi</a>	33.3
181	<a href="#">Burkina Faso</a>	39.8
182	<a href="#">Eritrea</a>	..
183	<a href="#">Sierra Leone</a>	35.4
184	<a href="#">Chad</a>	39.8
185	<a href="#">Central African Republic</a>	56.3
186	<a href="#">Congo (Democratic Republic of the)</a>	44.4
187	<a href="#">Niger</a>	34.6
..	<a href="#">South Sudan</a>	45.5
..	<a href="#">Tuvalu</a>	..
..	<a href="#">Somalia</a>	..
..	<a href="#">San Marino</a>	..
..	<a href="#">Nauru</a>	..
..	<a href="#">Monaco</a>	..
..	<a href="#">Marshall Islands</a>	..
..	<a href="#">Korea (Democratic People's Rep. of)</a>	..

---

#### Footnotes

---

#### Symbols

..	Data not available
(.)	Greater (or less) than zero but small enough to be rounded off to zero at the displayed number of decimal points
<	Less than
-	Not applicable
T	Total