

## **Emprego e salários na administração pública brasileira: evidências da década de 80\***

José Paulo Zeteano Chahad\*\*

Este texto enfoca a evolução dos principais indicadores do mercado de trabalho na administração pública brasileira, ao longo da década de 80. Inicia investigando o comportamento do salário real e do emprego, comparando-os com os do setor privado. Revela os profundos diferenciais de salários dentro do setor público, tanto entre instâncias de Governo quanto entre ocupações. Revela ainda a evolução da massa salarial e do emprego, inclusive a nível regional. Estabelece comparações com as evidências observadas no cenário internacional. Finalmente, investiga os determinantes de emprego e salários (e seus diferenciais) através de análise de regressão, utilizando como principais variáveis explicativas o PIB *per capita* e a população. Destaca-se como principal resultado o caráter anticíclico do emprego público brasileiro.

*1. Introdução; 2. O quadro de referência; 3. A evolução do emprego e do salário real; 4. Os diferenciais de salários com relação ao setor privado e dentro do setor público; 5. A parcela salarial na administração pública; 6. Comparação com a experiência internacional; 7. Ciclo e crescimento econômico: impacto sobre o emprego e a parcela salarial na administração pública; 8. Considerações finais.*

### **1. Introdução**

O país chegou ao final da década de 80 mergulhado na mais profunda crise das finanças públicas no período de pós-guerra. Nesse contexto, a questão do funcionalismo e dos gastos com pessoal no setor público transformou-se numa imensa polêmica, emergindo equivocadamente, para alguns, como razão central do descontrole governamental com os gastos públicos.

Ocorre que a discussão sobre o mercado de trabalho no setor público, nas três esferas de Governo, tem sido realizada de forma a gerar mais calor do que luz na compreensão do fenômeno em questão. Isso acontece tanto pela própria natureza polêmica da problemática, como também pelo

\* Professor Associado da FEA/USP e pesquisador da Fipe.

\*\* O autor agradece os comentários de Francisco Anuatti Neto, Siegfried Bender e Reynaldo Fernandes, bem como as críticas de dois pareceristas desta revista, que contribuíram para aprimorar este texto. Agradece ainda a Ernesto Coutinho, pelo levantamento e compilação de dados. Todos, evidentemente, estão isentos dos erros que permanecem.

conteúdo político envolvido em questões relativas aos funcionários públicos em geral. Pelo lado do emprego, as dificuldades são muitas, indo desde a falta de uma política coerente de recursos humanos para os funcionários públicos e culminando na constatação de que o crescimento do nível de emprego não guarda correspondência com a oferta de bens e serviços públicos que tem sido gerada pelo Estado. Na questão salarial emerge a discussão das distorções intra-setor público, com o surgimento de verdadeiras castas privilegiadas de trabalhadores em determinados ramos da atividade governamental, bem como distorções com relação ao setor privado, revelando uma falta de parâmetros para adoção de políticas salariais no interior do Estado. Finalmente, do ponto de vista da folha de pagamentos, o tema é relevante sob a ótica do equilíbrio macroeconômico, tendo em vista tanto a importância dos gastos com pessoal para as finanças públicas quanto a própria relação entre esta e o PIB.

Grande parte das discussões e das dificuldades de análises que conduzem a proposições concretas resulta da ausência de informações e mesmo de textos que abordem o problema, os quais somente em período recente começaram a ser produzidos. Nesse sentido, este trabalho pretende discutir a questão do emprego e dos salários no setor público brasileiro com o objetivo de contribuir para uma compreensão mais ampla do fenômeno em análise. O que se segue fundamenta-se em dados secundários, utilizando-se fontes tradicionais, e engloba as três esferas de Governo. Buscará traçar um panorama da evolução do mercado de trabalho no setor público brasileiro na década de 80, apresentar suas características mais marcantes, investigar suas peculiaridades e, finalmente, realizar algumas proposições em direção a um melhor equacionamento dos problemas que forem apontados.

Para tanto, o texto estruturou-se da seguinte forma: A seção 2 apresenta um quadro de referência do fenômeno em análise. A seção 3 traz a evolução do salário real e do emprego na administração pública. A seção 4 discute os diferenciais de salários com o setor privado e dentro do setor público. A seção 5 contém a evolução da massa salarial, inclusive ao nível regional. A seção 6 compara as evidências apresentadas com estatísticas internacionais sobre emprego e salários no setor público. Na seção 7, examinam-se os determinantes do emprego e dos salários na administração pública, utilizando análise de regressão. A última seção faz um resumo de conclusões, e recomendações de políticas.

Ao finalizar esta introdução, enfatiza-se o caráter deste texto: trata-se de uma investigação eminentemente empírica, de apresentação ao leitor da evolução e do comportamento dos principais indicadores do mercado de trabalho na administração pública direta e autárquica brasileira. Não se desconhece a existência de importantes aspectos teóricos/conceituais referentes àquele mercado. Isso já foi abordado parcialmente em Chahad (1990), sugerindo-se ao leitor interessado reportar-se não só àquela leitura, como às referências nela contidas. Ademais, a carência, a dificuldade de acesso ao usuário comum, além da baixa qualidade dos dados, impedem análises mais sofisticadas sobre o mercado de trabalho no setor público

brasileiro, ao estilo do proposto em Ashenfelter (1982) ou Ehrenberg & Goldstein (1975).

De qualquer forma, a contribuição pretendida por este texto marca-se pela abordagem empírica, inclusive para que se possa iniciar um processo de teorização do mercado de trabalho no setor público, o qual enfoque as peculiaridades da economia brasileira.

## 2. O quadro de referência

As informações contidas na tabela 1 permitem verificar um aumento de todos os indicadores referentes ao mercado de trabalho no setor público brasileiro, ao longo da década de 80. O emprego aumentou em cerca de 2,1 milhões de trabalhadores, considerando-se as três esferas de Governo.<sup>1</sup> Tomando-se a primeira metade da década (1980-84) como referência, o nível de emprego foi cerca de 36,4% maior na média a partir de 1985.<sup>2</sup> O salário real cresceu moderadamente, sendo cerca de 6,4% maior na segunda metade da década com relação à primeira metade. A parcela salarial ampliou-se de 17,6% na média até 1984, para 23,3% da massa salarial total gerada, em média, após 1985. Como consequência, ocorreu uma expansão em proporção ao PIB dos gastos com pessoal no setor público brasileiro.

Essas cifras não podem ser apontadas como inquietantes, mesmo que se reconheça estarem, algumas delas, em desacordo com algum padrão de normalidade conhecido. O emprego público, mesmo tendo crescido aceleradamente, atinge proporções semelhantes tanto em países desenvolvidos como em países em desenvolvimento, conforme veremos na seção 6 deste trabalho. Os gastos com a folha de pagamentos como proporção do PIB também encontram-se em níveis inferiores aos observados na experiência internacional.<sup>3</sup> Além disso, até meados da década vinham apresentando uma tendência declinante,<sup>4</sup> a qual se reverteu com o advento da Nova República, em face de uma postura mais liberal do governo na questão salarial.

A observação desses dados mascara a ocorrência de diversas distorções e problemas, os quais serão oportunamente apontados. Por ora é preciso lembrar que o crescimento do emprego, por exemplo, foi muito mais rápido que o crescimento populacional na década, este nada desprezível, ainda que declinante. Isso revela um aumento da oferta de empregos públicos com baixa produtividade do trabalho. Mesmo na área salarial as dispari-

<sup>1</sup> Este texto enfoca apenas a parcela do funcionalismo no setor público brasileiro, correspondente à administração direta e autárquica. O leitor interessado no comportamento das estatais deve consultar Chahad & Zylberstajn (1988b).

<sup>2</sup> Essa periodização procura apenas isolar o período inicial da década, onde houve a recessão mais profunda da história moderna do país.

<sup>3</sup> Gastos envolvendo as três esferas de Governo: federal, estadual e municipal.

<sup>4</sup> Ver, entre outros, Alves (1988).

**Tabela 1**  
**Brasil: evolução dos principais indicadores no mercado de trabalho**  
**do setor público – Administração direta e autárquica, 1979-89**

Ano	Emprego (1000hab.)	Emprego público sobre emprego formal (%)	Salário real <sup>b</sup>	Parcela Salarial <sup>c</sup> (%)	Salário médio re- lativo <sup>e</sup>	Popu- lação (milhões)	PIB <i>per</i> <i>capita</i>	Gastos com pes- soal PIB <sup>g</sup> (%)
1979	3.071,8	15,40	100,00	16,95	1,10	118,60	93,6	6,7
1980	3.243,8	15,89	106,30	15,89	1,01	121,30	100,0	6,2
1981	3.443,2	17,37	103,00	16,81	0,97	124,10	93,4	6,4
1982	3.660,0	18,34	109,70	17,77	0,97	126,90	91,9	7,4
1983	3.762,3	19,60	91,08	18,43	0,94	129,80	86,8	6,6
1984	4.058,8	20,38	08,23	18,58	0,91	132,70	89,2	5,6
1985	4.309,1	20,46	105,81	20,84	1,02	135,60	94,6	6,8
1986	4.634,1	20,91	123,80	23,29	1,05	138,50	99,6	7,1
1987	4.919,9	21,75	103,10	24,94	1,05	141,50	101,1	7,1
1988	5.130,5	21,60	105,50	23,06	1,06	144,40	98,7	8,0
1989	5.152,9	21,09 <sup>a</sup>	80,40	24,20 <sup>d</sup>	0,97 <sup>f</sup>	147,50	99,4 <sup>f</sup>	8,0

Fonte: Rais e FIBGE.

<sup>a</sup> Estimativa para 1989, com base no crescimento do emprego segundo o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados, Lei nº 4.923, MTb.

<sup>b</sup> Deflacionado pelo INPC/FIBGE (1979 = 100,0).

<sup>c</sup> Parcela salarial no setor público: total de salários na administração direta e autárquica sobre total de salários no setor formal.

<sup>d</sup> Estimativa.

<sup>e</sup> Salário médio no setor público com relação ao salário médio do total de setor formal.

<sup>f</sup> Estimativa.

<sup>g</sup> Chahad e Zylberstajn (1988b), para dados entre 1980 e 1985; *Política fiscal para 1990*, documento da Seplan/PR para os anos 1979, 1986/87 e 1988/89, apresentados em forma de médias para aqueles períodos. O ano de 1989, nessa última fonte, aparece como estimativa.

dades são inúmeras, inclusive na administração direta e autárquica, as quais se avolumam quando consideramos as empresas estatais.<sup>5</sup> Tais problemas serão abordados a seguir.

### 3. A evolução do emprego e do salário real

A tabela 2 revela um crescimento maior do salário real no setor privado, aqui representado pela indústria de transformação, relativamente ao observado na administração pública, até 1988. Com a aceleração inflacionária de 1989, ambos retrocederam a valores inferiores aos observados no início da década de 80.

<sup>5</sup> Ver, entre outros, Chahad & Zylberstajn (1988b).

Tabela 2

Brasil: evolução do salário real<sup>a</sup> e do emprego<sup>b</sup> a administração pública direta e autárquica e na indústria de transformação - (1979-89)

Ano	Salário real		Emprego	
	Administração pública	Indústria de transformação	Administração pública	Indústria de transformação
1979	100,00	100,00	100,00	100,00
1980	106,30	116,08	105,60	102,60
1981	103,01	120,24	112,09	95,53
1982	109,70	135,03	119,15	92,01
1983	91,88	112,77	122,48	85,72
1984	83,23	109,86	132,13	90,63
1985	105,81	120,74	140,28	98,75
1986	123,80	124,36	150,86	109,62
1987	103,11	106,78	160,18	106,26
1988	105,46	112,52	167,02	107,57
1989 <sup>c</sup>	89,04	95,00	167,75 <sup>d</sup>	113,94 <sup>d</sup>

Fonte: Rais.

<sup>a</sup> Deflacionado pelo INPC/FIBGE (1979 = 100,00).

<sup>b</sup> Pessoal ocupado na administração pública direta e autárquica.

<sup>c</sup> Estimativas: 1) salário nominal, supondo-se o mesmo crescimento do IGP-DI da FGV. 2) emprego, supondo-se o crescimento observado nas informações contidas no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Lei nº 4.923).

<sup>d</sup> Até o mês de outubro.

Nota-se que, no período da recessão do início dos anos 80, a deterioração salarial atinge mais o setor público, pois fez com que os rendimentos dos funcionários retrocedessem a valores menores que os de 1980. No setor privado, mesmo com a queda do salário real, os níveis observados no auge da recessão ainda estavam maiores que os verificados no início da década.

Por outro lado, a recuperação que se segue tem seu impacto sentido mais rapidamente nos salários do setor privado com relação ao setor público, com os índices de ganhos reais de ambos os setores se igualando na época do Plano Cruzado.

A maior flutuação dos ganhos reais dos ocupados no mercado de trabalho privado deve-se ao fato de que, mesmo na vigência de políticas salariais, o funcionamento dos mecanismos de mercado conduz a uma maior flexibilidade salarial, mormente quando o período é de crescimento. Já no setor público, o controle salarial é mais eficaz, notadamente por se tratar

dos trabalhadores ocupados na administração direta e autárquica. Como exemplo, pode-se citar o ocorrido à época do Plano Cruzado, quando os funcionários públicos foram, num primeiro instante, o segmento em que, de fato, os salários ficaram congelados, ou então no início de 1988, quando o controle do déficit público se fez na base do congelamento da Unidade de Referência de Preços (URP) para os funcionários públicos federais.<sup>6</sup>

Se o salário real do funcionalismo brasileiro tem crescido pouco, beirando a estagnação, o mesmo não se pode afirmar do emprego: enquanto este cresceu cerca de 68,0% no período de 1979-89, o emprego no setor privado aumentou apenas 13,94%. Ou seja, enquanto o emprego no setor privado cresceu a uma taxa anual de 1,2%, o emprego público cresceu a uma taxa quatro vezes maior, isto é, 4,8%. Tal cifra destaca-se mais ainda quando a comparamos com a taxa de crescimento populacional no período: 2,0% ao ano. Mesmo que saibamos que o emprego público tende a crescer mais rapidamente que a ocupação nos demais setores quando o Estado vai aumentando de magnitude, parece visível que estamos numa situação em que o aumento do emprego não pode ser explicado apenas pela maior necessidade de mão-de-obra, à medida que o país se desenvolve.

Com base nas informações disponíveis e tendo em vista a reconhecida precariedade da qualidade dos serviços públicos prestados nas três esferas de Governo, parece que o emprego público, sobre esse prisma, tem servido para atender outras demandas que não exatamente aquelas determinadas pelas prioridades de Governo. As evidências apontam para uma utilização do mesmo com propósitos político-eleitorais, uma vez que um trabalhador abrigado no emprego público parece render mais votos que um bom propósito, ou então um bom discurso.

A separação do emprego segundo esferas de Governo, para o período em que se dispõe de informações, apresentada na tabela 3, permite concluir que o forte crescimento verificado no emprego público tem sua origem no âmbito municipal, vindo a seguir o estadual e, em menor escala, o setor federal. Para o período de 1982-85, a taxa de crescimento anual do emprego público total foi de 5,59%, enquanto na esfera municipal essa cifra foi de 12,1%. Embora refira-se a um subperíodo da década de 80, esses dados refletem uma situação que não deve ter sido diferente em época recente.

Ainda nesse sentido, Saldanha, Maia & Camargo (1988) demonstraram que um corte regional revela uma situação peculiar nos estados do Norte e do Nordeste, onde o funcionalismo público municipal e estadual cresceu rapidamente no período em consideração. Em particular, citam o emprego público municipal na Região Norte, que se elevou em cerca de 87%, num período de três anos. Essa constatação reforça as evidências de que tem sido uma prática comum, nas regiões mais pobres do país, a utilização do emprego público como um instrumento de favorecimento político-eleito-

<sup>6</sup> Ver artigos de Cútoló & Ramos (1988b) e Cútoló (1989).

ral. Mas não se deve perder de vista que parte desse rápido crescimento tem ocorrido, talvez, pela própria incapacidade de o setor privado absorver mão-de-obra, restando ao Governo adotar uma postura paternalista, por vezes não desejada. Em outras palavras, parte desse crescimento do emprego na administração direta e autárquica em regiões pobres pode ter ocorrido por uma atitude das autoridades públicas na direção de eliminar focos maiores de insatisfação social.

Finalmente, deve-se notar que o emprego na administração direta e autárquica não sofreu redução nem mesmo no período recessivo entre 1981-83. Ao contrário, foi na primeira metade da década de 80 que a taxa de crescimento anual foi maior, bem como entre o início da recessão e o ano de 1984 verificou-se o maior aumento do emprego público. Tal observação corrobora as afirmações anteriores, no sentido de que numa economia pobre, com grande incapacidade de o setor privado absorver a força de trabalho (que ainda possui altas taxas de crescimento), o Estado tem importante papel a desempenhar na questão do emprego. Isso se acentua em épocas recessivas.

Além disso, as condições de emprego no setor privado são fortemente marcadas pela rotatividade fácil provocada pelas empresas, enquanto o nível de escolaridade e a qualificação da força de trabalho brasileira são bastante baixos. Juntando-se essas características num ambiente de pobreza, é possível entender-se melhor o papel do Estado na preservação dos níveis de emprego. Conforme veremos em seção apropriada, isso tem conduzido o Estado a uma postura estabilizadora com relação ao próprio nível de emprego. Tal situação, mesmo que não desejada do ponto de vista alocativo, tem sido inevitável do ponto de vista do Estado como agente de estabilização econômica e social.

Tabela 3  
Brasil: emprego na administração pública direta e autárquica,  
segundo esferas do Governo (1982-85)

Esferas do Governo	1982 Número de empregos (mil)	(%)	1985 Número de empregos (mil)	(%)	Taxa de crescimento no período (%)	Taxa de crescimento média anual (%)
Federal*	729,1	19,92	767,5	17,81	5,27	1,73
Estadual	2.259,0	61,72	2.596,0	60,24	14,92	4,74
Municipal	671,9	18,36	945,6	21,95	40,74	12,06
Total	3.660,0	100,00	4.309,1	100,00	17,73	5,59

Fonte: MTb/Rais - Painel fixo, 1985, e MTb/SES - Painel fixo para estados e municípios. Estimativa elaborada por Saldanha, Maia & Camargo (1988).

\* Exclui Fundações

#### 4. Os diferenciais de salários com relação ao setor privado e dentro do setor público

Os diferenciais de salários com relação à indústria de transformação, representando o setor privado, bem como relativamente ao salário médio total na economia, encontram-se na tabela 4. Tanto no início da década como em período recente, o salário médio praticado pelo setor público sempre esteve acima daquele observado no setor privado. Recentemente esse diferencial tem sido cerca de 2,0% maior na esfera pública, no caso da indústria de transformação, e cerca de 6,0% maior que o salário médio da economia formal.

Durante o período recessivo, entretanto, houve uma reversão do que vinha ocorrendo até então, com uma significativa redução do diferencial, a ponto de o salário no setor público ficar sistematicamente abaixo dos ganhos dos trabalhadores no setor privado, no período compreendido entre 1981 e 1986. Isso ocorreu pela maior contração do salário real no setor público, conforme vimos anteriormente.

Tabela 4  
Brasil: diferencial de salário médio entre os setores público e privado - 1979-88

Ano	Salário médio na administração pública direta e autárquica sobre: Salário médio na indústria de transformação	Salário médio total
1979	1,09	1,10
1980	1,00	1,01
1981	0,93	0,97
1982	0,94	0,97
1983	0,88	0,94
1984	0,83	0,91
1985	0,96	1,02
1986	1,09	1,05
1987	1,05	1,05
1988	1,02	1,06

Fonte: Painel Rais até 1986, Anuário Rais, 1987 e 1988 (em elaboração).

A ocorrência de diferenciais positivos em favor dos salários no setor público, mesmo que ocorrendo em cifras modestas, não deveria existir sob um prisma teórico, porque a ocupação pública, especificamente na administração direta, desfruta de condições de estabilidade não verificadas nas ocupações do setor privado, razão pela qual deveria prevalecer, como regra, um menor nível de salários entre os funcionários públicos, como for-

ma de compensar sua maior estabilidade. Nota-se, ainda, que os salários aqui utilizados referem-se apenas aos ocupados na administração direta e autárquica, os quais, no caso brasileiro, recebem menores níveis de remuneração que outros segmentos de trabalhadores no setor público.<sup>7</sup>

Tem sido argumentado que os trabalhadores na administração direta encontram-se entre os mais mal remunerados da força de trabalho, o que tem comprometido a qualidade dos recursos humanos no atendimento à população de um modo geral. A julgar pelas estatísticas contidas na tabela 4, essa tese deve ser mais bem explicada. Nesse sentido, uma vez que os salários da administração direta e autárquica estão próximos daqueles observados para os demais setores da economia, a conclusão mais correta seria, talvez, a de que os patamares de ganhos dos trabalhadores, tanto no setor público quanto no privado, é que estão em níveis baixos, sendo essa a principal causa, no que diz respeito ao funcionalismo, da péssima qualidade dos recursos humanos nos serviços públicos.

No interior do Estado, contudo, é que a questão das disparidades salariais ganhou manchetes e tem sido objeto de acalorados debates. Pelas dificuldades em se obter dados secundários mais desagregados, examinaremos aqui apenas os diferenciais entre instâncias de Governo, tanto na área federal como estadual (esta para o estado de São Paulo), e entre algumas ocupações no âmbito federal.

Pelo exame da tabela 5, pode-se constatar, no Governo federal, um sensível diferencial positivo de salários em favor das empresas estatais em geral. Observa-se, ainda, forte viés para os bancos oficiais, tanto com relação ao salário contratual médio quanto relativamente à remuneração média final. Mesmo as fundações desfrutam de maiores ganhos que a média salarial no setor público. Em contrapartida, a administração direta e as autarquias pagam salários em níveis bastante inferiores à média do setor público, seja em termos de salário contratual, seja com relação à remuneração média final. Neste último caso, enquanto os bancos oficiais pagam 78,6% de ganhos acima da remuneração média na área federal, as autarquias recebem 18,6% e a administração direta 36,5%, ambas abaixo da média.

Grande parte dessas disparidades deve-se a dois fatos ocorridos ao longo da década. O primeiro caracteriza-se pela sistemática de criação de empresas estatais como forma de fugir da legislação salarial e de emprego na administração direta. Com isso, houve uma maior flexibilidade na administração salarial dessas empresas. Em segundo lugar, para fugir das políticas salariais mais rígidas, em termos dos níveis e dos reajustes de salários, foram sendo criadas inúmeras outras formas de complementação salarial, cujo resultado final foi acentuar ainda mais a disparidade salarial entre as instâncias de Governo.

Deve-se reforçar aqui a perversidade desse tipo de diferencial, pois ele reflete uma grave distorção em termos de formação de recursos humanos

<sup>7</sup> Conforme demonstram as inúmeras referências bibliográficas produzidas no âmbito do Ministério do Trabalho, bem como as evidências apresentadas em Chahad & Zylberstajn (1988a e b).

**Tabela 5**  
**Brasil: Índice de diferenciais de salário no setor público federal**  
**segundo tipologia de setores governamentais (1985)**

Tipologia de setores	Salário contratual médio <sup>a</sup>	Remuneração média <sup>b</sup>
Empresas produtivas estatais	127,4	109,7
Empresas típicas de Governo	139,6	99,1
Bancos oficiais	134,1	178,6
Concessionárias do Governo	121,1	101,1
Autarquias	67,0	81,4
Fundações	122,8	104,1
Administração direta	58,1	63,5
Total do setor público federal	100,0	100,0

*Fonte:* tabulação especial da Rais/1985. Elaborada pelo autor a partir das informações contidas em Saldanha, Maia & Camargo (1988).

<sup>a</sup> Salário de contratação

<sup>b</sup> Média dos ganhos, incluindo-se os benefícios.

em áreas sociais mais diretamente voltadas para a coletividade em geral.<sup>8</sup> Por outro lado, confrontando-se as informações da tabela 5 com as afirmações anteriormente realizadas, é lícito inferir que o diferencial de salários entre os setores público e privado deve-se acentuar com a inclusão das empresas estatais. Ademais, tem sido praxe estas pagarem salários superiores aos verificados em empresas semelhantes do setor privado, sem que isso signifique maiores níveis de produtividade, ou então fundamentados em critérios de formação de salários com base na equidade e na eficiência.<sup>9</sup>

Essa característica nos diferenciais de salários entre a administração direta e a indireta ocorre de modo semelhante na esfera estadual. Tomando-se como exemplo o estado de São Paulo, pode-se constatar, através da tabela 6, que as empresas financeiras possuem uma despesa média com pessoal bastante acima da média, enquanto os funcionários da administração direta recebem uma remuneração cerca de 26,7% menor que a média. Assim, também a nível estadual parece ocorrer uma política salarial em que os funcionários ocupados em atividades e serviços sociais são remunerados com padrões inferiores relativamente aos demais ocupados no setor público estadual.

<sup>8</sup> Ver texto de Cútoló (1988), mostrando os equívocos da política de recursos humanos do setor público federal.

<sup>9</sup> Ver Macedo (1985), para o caso específico das empresas estatais federais.

**Tabela 6**  
**Estado de São Paulo: despesa média com pessoal no setor público estadual, segundo instâncias do Governo (abr. 1989)**

Instância do Governo	Índice
Administração direta	73,3
Administração indireta	126,7
Autarquias	134,3
Fundações	104,2
Empresas	141,7
Produtivas	107,1
Financeiras	176,4
Total	100,0

*Fonte:* DDPE/SF/Divisão de Estudos e Informações. Dados originais publicados no *Diário Oficial* do estado de São Paulo.

Outro foco de marcantes iniquidades dentro do setor público ocorre quando se investigam os diferenciais de rendimentos entre ocupações. Fruto da atuação de interesses cartoriais, estimulados pela atitude permissiva do Governo, cristalizou-se ao longo da década uma estrutura salarial onde ocorrem visíveis diferenças, não pautadas por critérios de retribuição ao trabalho, prevalecendo única e tão-somente o poder político de determinados grupos ou mesmo sua proximidade ao poder, ou ainda um conhecimento maior de como se obter privilégios a partir de uma legislação liberal.

Nessa questão dos diferenciais ocupacionais observam-se os maiores problemas, alguns deles listados na tabela 7, elaborada a partir de estudo realizado no âmbito do Ministério do Trabalho. Nota-se, por exemplo, que entre os profissionais de nível superior existem diferenças salariais maiores que 300,0%, e até maiores que 400,0%, enquanto na carreira de nível médio o diferencial é maior ainda, pois em alguns casos ultrapassa 700,0%.

Certamente, nessa magnitude tais diferenciais não podem ser explicados por critérios técnicos e econômicos ou por qualquer definição ampla de produtividade, cuja validade já é colocada em dúvida mesmo na formação de salários no setor privado. As palavras de Cútolu e Ramos (1988a, p.30) deixam claros os fundamentos para explicar a ocorrência desses diferenciais ocupacionais, nos ganhos dos funcionários públicos:

“Nesse sentido, o nível, o perfil e as características dos rendimentos na administração pública refletem o poder de barganha de cada categoria ou da atividade exercida. Sem pretender extrapolar para proposições teóricas mais abstratas, resulta evidente que se os diversos segmentos da burocracia estatal não podem ser classificados como classes sociais, no sentido

estrito e clássico, possuem interesses próprios e bem definidos. Na medida em que atua perto do poder político ou este é exercido diretamente por ela (especialmente em regimes autoritários), a capacidade de negociação da burocracia reflete a força política do segmento de poder ao qual está ligada.”

Tabela 7  
Brasil: diferenciais de remuneração na administração direta federal segundo categorias funcionais e escolaridade (jan. 1988)

Escolaridade	Categoria funcional	Remuneração mínima	Remuneração máxima
Superior	Total de pessoal com nível superior	100,0	100,0
	Médicos e odontólogos	180,7	100,0
	Engenheiro agrônomo	261,4	134,1
	Médico veterinário	247,9	155,6
	Carreira de orçamento e finanças do TCU	303,5	212,6
	Assistente jurídico no Ministério Público	375,0	222,2
	Carreira de nível superior da Polícia Federal	551,5	254,3
	Auditor fiscal do Tesouro	428,6	300,2
Médio	Total de pessoal de nível médio	100,0	100,0
	Técnico do Tesouro	204,9	187,5
	Carreira de nível médio do TCU	469,6	246,2
	Carreira de nível médio da Polícia Federal	808,0	339,5

Fonte: Cútoló & Ramos (1988a, p.31). Dados originais da Sedap.

O corolário desse fato tem sido o surgimento das enormes disparidades de salários observadas anteriormente. Outra consequência diz respeito à diminuição da importância do salário, em seu sentido estrito, como parte principal do total de rendimentos recebido pelo funcionário público, porque ele fica pulverizado num amplo conjunto de benefícios, gratificações, abonos, etc., os quais possibilitam cristalizar nos rendimentos dos trabalhadores de determinadas ocupações, atividades ou empresas seu maior poder político em determinar sua trajetória salarial.

Essa situação possui aspectos e desdobramentos que podem ser considerados negativos para o funcionalismo. Por um lado, ao se permitir o surgimento de castas privilegiadas dentro do setor público, quando tal fato se torna transparente, ganha sempre a oposição da opinião pública, que toma isso como exemplo de permissividade e mau uso do dinheiro público. Ademais, parece, aos olhos da população, que os ganhos elevados desses segmentos são a regra para o total do funcionalismo, tornando “incompreensível” a má qualidade do serviço público oferecido.

**Tabela 8**  
**Parcela salarial na administração pública com relação à massa salarial no**  
**setor formal<sup>a</sup> segundo regiões – 1980-88**

Regiões	Anos								
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Norte	20,8	23,02	32,23	26,09	27,14	31,30	35,7	32,16	36,09
Nordeste	23,70	23,88	24,38	26,40	24,20	29,79	36,09	45,65	35,37
Sudeste	13,17	13,94	13,02	14,91	14,33	15,89	17,71	19,20	17,35
São Paulo	5,57	11,59	11,84	12,24	11,74	12,92	14,80	15,67	13,07
Sul	16,29	18,05	19,84	19,63	20,74	21,81	23,14	22,94	20,92
Centro-Oeste	36,67	35,38	37,07	37,52	42,78	46,45	47,93	44,52	47,61
Brasil	15,89	16,81	17,77	18,43	18,58	20,84	23,29	24,94	23,06

*Fonte: Painel Rais, MTb, Brasília, para dados até 1986. Após, Anuário Rais para os anos 1987 e 1988 (em elaboração).*

<sup>a</sup> Massa salarial obtida pelo produto do salário médio anual e o número de empregos em 31 de dezembro de cada ano.

## 5. A parcela salarial na administração pública

Em face do crescimento acentuado do emprego, a massa salarial na administração pública, que era 15,89%, em 1980, elevou-se para 23,06% em 1988, mesmo na presença de um crescimento moderado do salário real do funcionalismo, conforme revelam as estatísticas da tabela 8.<sup>10</sup> Nota-se que a elevação foi paulatina, mesmo ocorrendo variações no salário real, fruto certamente do comportamento do emprego.

No que diz respeito à evolução da parcela salarial em termos regionais, os dados da referida tabela corroboram aqueles observados para o emprego de modo geral: quanto mais pobre a região, maior é a parcela salarial. Em particular na Região Centro-Oeste, praticamente metade da massa de salários gerada na economia tinha sua origem no setor público. Merecem destaque também as Regiões Norte e Nordeste, onde o Governo é responsável por mais de 35,0% da massa de salários observada.

## 6. Comparação com a experiência internacional

O forte crescimento do emprego e as profundas diferenças salariais no interior do setor público brasileiro, conjuntamente com a elevação dos gastos com funcionalismo, com relação ao PIB, levam à indagação da real

<sup>10</sup> Esses percentuais referem-se à participação do total de salários gerados na administração pública (a cada ano), relativamente ao total de salários gerados no total do setor formal da economia.

dimensão do mercado de trabalho do setor público. Em outras palavras, como se colocam as estatísticas vistas até aqui, relativamente às que se observam no cenário internacional?

Com o objetivo de responder a essa indagação, construiu-se a tabela 9, a partir de informações secundárias contidas em textos consultados, englobando as principais variáveis relativas a emprego, salários e gastos com funcionários públicos em diversos países. Estes foram ainda classificados de acordo com o grau de desenvolvimento econômico. Para efeitos de comparação, algumas estatísticas referentes ao caso brasileiro foram incorporadas à referida tabela. Como as informações de outros países referem-se ao início da década de 80, as evidências brasileiras utilizadas abrangem tanto o ano de 1980 como o período mais recente.

Tabela 9  
Emprego e salários no setor público: evidências internacionais

Países	Empregados (1.000)			Salários		
	Ano	Nº	% do emprego total <sup>a</sup>	% do PIB <sup>b</sup>	% total de salários <sup>c</sup>	Diferencial <sup>c</sup>
a) Desenvolvidos						
Austrália	1980	1.437	24,6	-	-	0,82
Áustria	1979	605	21,7	-	-	0,94
Canadá	1981	1.506	13,1	12,1	16,3	1,11
Dinamarca	1981	581	25,3	25,7	35,2	1,23
França	1980	3.078	17,7	9,9	14,1	-
Alemanha Federal	1980	3.372	15,7	13,0	18,3	1,86
Itália	1980	3.046	17,3	9,0	12,7	1,14
Japão	1980	4.381	8,6	9,0	13,6	1,46
Espanha	1979	1.488	15,6	-	-	-
Suécia	1979	1.216	30,4	-	-	1,11
Reino Unido	1980	5.354	22,3	17,6	22,1	1,38
EUA	1981	11.697	18,8	12,8	16,6	1,11
Média (não-ponderada)			19,3	13,6	17,1	
b) Em desenvolvimento						
Quênia	1980	345	30,6	12,4	30,8	0,95
Índia	1977	4.186	54,4	-	-	1,23
Coreia	1981	1.016	13,4	0,91	-	-
Portugal	1977	-	9,5	-	-	-
Egito	1979	573	29,5	-	-	3,54
Argentina	1981	574	18,2	9,3	19,3	5,31
Média (não-ponderada)			25,9	10,9	25,1	
Brasil	1980	3.244	15,9	6,2	14,9	1,01 <sup>e</sup>
	1988	5.131	21,7	8,0 <sup>d</sup>	23,1	1,06 <sup>e</sup>

Fonte: Fundo Monetário Internacional, citado em Heller & Tait (1983).

<sup>a</sup>Exclui empresas públicas não-financeiras.

<sup>b</sup>Renda nacional.

<sup>c</sup>Total de salários na economia formal.

<sup>d</sup>Estimativa.

<sup>e</sup>No caso do setor público, refere-se ao total da administração pública direta e autárquica.

São as seguintes as principais conclusões que emergem da comparação entre países:

a) o número absoluto de funcionários públicos brasileiros encontra-se atualmente num patamar semelhante ao experimentado pelos países industrializados da Europa e pelo Japão. O contingente de funcionários é, contudo, maior que aquele verificado nos países em desenvolvimento;

b) quando calculado como proporção do emprego total na economia, o valor do início da década era inferior tanto relativamente aos países desenvolvidos quanto àqueles em desenvolvimento. Somente ao final da década é que esse percentual alcançou valores ligeiramente maiores que os observados nos países industrializados no início dos anos 80. Nesse sentido, deve-se observar que os países industrializados, com assistência e previdência social mais sólidas, como Áustria, Dinamarca e Suécia, possuem expressivo contingente de empregados na administração pública;

c) mesmo crescendo relativamente ao PIB, a proporção dos gastos com pessoal e seus reflexos, no caso brasileiro, está abaixo daquelas cifras verificadas para o conjunto de países que compõem a tabela 9, sejam desenvolvidos ou em desenvolvimento;

d) também a parcela salarial revela um comportamento que não destoava do observado no cenário internacional, quando tomamos as informações referentes ao início da década;

e) o diferencial de ganhos entre os ocupados no setor público e os trabalhadores na indústria de transformação observado nos países selecionados é, regra geral, maior que os verificados no Brasil, mesmo quando comparamos estatísticas nacionais recentes com aquelas existentes no início da década para aquele conjunto de países.

Assim, pode-se extrair como uma conclusão geral que as principais evidências relativas a emprego e salários no setor público brasileiro não diferem daquelas observadas no cenário internacional. Duas observações, porém, devem aqui ser mencionadas. A primeira refere-se à magnitude futura do emprego público relativamente ao emprego total. Dentre os países desenvolvidos, temos aqueles com proporção menor que a brasileira e outros com valores sensivelmente maiores. Aparentemente, estes últimos referem-se a nações com forte esquema previdenciário e assistencial, como já vimos. É difícil, contudo, que o Brasil consiga, em face de suas peculiaridades e tradição sócio-cultural, se igualar àqueles países em matéria de assistência e previdência social, razão pela qual se chegarmos a empregar no setor público a mesma proporção de trabalhadores que aqueles países, não deverá ser pelos fatos aqui apontados.

Em segundo lugar, verificou-se que os gastos com pessoal como proporção do PIB encontram-se em valores inferiores aos observados para outros países. Isso traz à tona a questão do ataque que tem sido desferido, em período recente, aos gastos com o funcionalismo. Tem-se argumentado que estes se elevaram em demasia, não havendo receita líquida disponível para fazer frente a essa elevação.<sup>11</sup> Do ponto de vista de estabilidade ma-

<sup>11</sup> Entendida esta como as receitas existentes para pagar o funcionalismo, obtidas a partir da receita bruta do governo e deduzidas as transferências e subsídios ao setor privado.

croeconômica, fica claro que os demais gastos do Governo representam um item dentre outros que, por razões de poder político, não aparecem como pressionando as contas públicas, sendo objeto de menor vulnerabilidade que os gastos com funcionários públicos. Certamente não é possível admitir que não há problemas com a folha de pagamentos do Estado, mas, sob a ótica macroeconômica, esses gastos devem ser disciplinados conjuntamente com os demais problemas das finanças públicas.

### **7. Ciclo e crescimento econômico: impacto sobre o emprego e a parcela salarial na administração pública**

Esta seção investiga, através de análise de regressão, o impacto de variáveis selecionadas sobre o emprego, a parcela salarial e os diferenciais de salário no setor público.<sup>12</sup> Além disso, pretendeu-se avaliar aquele impacto sob uma ótica ampla, tanto pelas dificuldades em obter informações desagregadas quanto pela necessidade de se trabalhar com poucas variáveis explicativas.

Nesse sentido, a escolha foi bastante seletiva, bem como foram estimadas apenas três equações, com sua formulação e sua explicação a seguir formuladas:

1. A primeira refere-se aos determinantes do emprego público, relativamente ao emprego total. Nesse caso, estimou-se a função:

$$EP/ET = f(\text{POP}, \text{PIB}) \quad (1)$$

onde:

EP = emprego na administração pública direta e autárquica

POP = total da população

ET = total do emprego formal na economia

PIB = produto interno bruto *per capita*

A construção e estimação dessa equação inserem-se na discussão da conhecida “Lei de Wagner” sobre a trajetória dos gastos públicos e do emprego, em função da expansão das atividades do Estado.<sup>13</sup> Os estudos desse autor, baseados na experiência européia e norte-americana, propugnavam por um aumento mais que proporcional dos gastos públicos em face da expansão da renda nacional. No caso dos gastos com pessoal ele pouco avançou, mas lançou a idéia de que, ao longo do processo de crescimento, surge uma vasta burocracia estatal com baixos níveis de produtividade e pouca eficiência, resultando num encargo cada vez maior para os cofres públicos.

<sup>12</sup> Deve-se reconhecer que o período é relativamente curto, implicando pequeno número de observações para análise de regressão. Ocorre, porém, que os resultados foram suficientemente satisfatórios, do ponto de vista estatístico, encorajando o autor a publicá-los.

<sup>13</sup> Para apresentação detalhada dessa lei, ver Rezende et alii (1974) e Chahad (1990).

Aquele autor apresenta algumas justificativas para tal comportamento dos gastos públicos, mas destaca as seguintes, conforme citação extraída de Rezende et alii (1974, p.30):

“São de três tipos as razões oferecidas por Wagner para justificar o crescimento da importância relativa do setor público em países submetidos a um processo de desenvolvimento industrial. Em primeiro lugar, devido às necessidades naturais de crescimento das atividades administrativas e das despesas de segurança, que constituem o exemplo clássico de serviços que cabe ao Estado manter. Em segundo, em decorrência da pressão provocada pela industrialização e urbanização sobre a demanda de serviços de natureza social (educação, saúde, etc.). Em terceiro, em virtude da necessidade de intervenção direta ou indireta no processo produtivo para evitar a possível proliferação de monopólios, que seriam facilitados pelas modificações tecnológicas e crescente necessidade de vultosos investimentos para a expansão de alguns setores industriais.”

Muitos especialistas em questões relativas ao mercado de trabalho no setor público têm optado por formulações alternativas da mencionada lei, enfocando, basicamente, a evolução do emprego público como *proxy* para determinar o impacto do crescimento econômico sobre o tamanho do Governo. (Ver cap. 4 de Heller & Tait, 1983.)

Cabe, entretanto, uma explicação adicional, pela qual a aplicabilidade da lei não é imediata, ou seja, não necessariamente o emprego público se eleva de modo permanente com o crescimento do país. A argumentação de Wagner, muito difundida no campo das finanças públicas, se fundamenta naquilo que os especialistas denominam critérios alocativos. Mas, tendo em vista que as atividades governamentais incluem como alternativa de política a utilização do emprego público como instrumento de estabilização, a fim de minimizar os efeitos recessivos da atividade econômica, o resultado derradeiro do impacto cíclico de variações no produto e na renda pode conduzir a um comportamento anticíclico do emprego público.

De fato, parece ter sido essa uma evidência captada na seção 2 deste texto, principalmente quando se considera a separação do emprego segundo esferas de Governo. Assim, a equação (1) tem como um de seus objetivos avaliar até que ponto o emprego público tem sido utilizado como política governamental de atenuar os efeitos do ciclo econômico sobre a ocupação da força de trabalho.

A inclusão da população, como variável explicativa, tem o propósito de captar aquilo que se denomina “economias de escala” na determinação do tamanho do emprego público. Nesse sentido, o impacto esperado dessa variável sobre o emprego público é uma questão empírica, não havendo, *a priori*, nada que possa identificar o resultado esperado, desde que procura apenas captar a importância do tamanho do país na determinação do tamanho do emprego estatal. Para efeitos deste texto, haverá economias de escala quando o crescimento populacional originar uma queda ou aumento menos que proporcional, no emprego público, com relação ao emprego total. Caso contrário, haverá deseconomias de escala.

2. Com respeito aos determinantes da parcela salarial, foi estimada a equação:

$$\text{PSSP} = f(\text{EP/ET}; \text{PIB}) \quad (2)$$

onde: PSSP = Parcela salarial do setor público, e as variáveis EP, ET e PIB foram anteriormente definidas.

A fundamentação tem aqui mais o espírito empírico, buscando saber se a parcela salarial gerada na administração pública é afetada pelo tamanho do emprego público (tamanho do governo, no que diz respeito à equação anterior).

Com relação ao PIB, pretende-se averiguar o caráter cíclico ou anticíclico da parcela salarial. Tendo em vista o esperado caráter anticíclico do emprego público, nesse caso é possível que a variável parcela salarial tenha um comportamento pró-cíclico. A razão para tal presunção se fundamenta nas evidências empíricas vistas anteriormente, onde se constatou uma contração do salário real dos funcionários públicos na administração direta e autárquica no período recessivo. Mesmo na presença de um crescimento do emprego naquela época, seria bastante improvável uma elevação da parcela salarial do setor público na economia.

Tabela 10  
Determinantes do emprego e da parcela salarial no setor público brasileiro

Variável dependente	Variáveis explicativas	Coefficiente	t estatístico	R2 (%)
Emprego público/ emprego total	(Constante)	1,0688	-2,69158*	93,32
	População	1,7782	10,3789 *	
	PIB <i>per capita</i>	-0,6269	-2,5779 *	
Parcela salarial	(Constante)	-5,3515	-2,80154*	87,84
	Emprego público/ emprego total	1,1584	6,5738 *	
	PIB <i>per capita</i>	1,07735	2,5346 *	
Salário setor público/ salário setor privado	(Constante)	-5,546	-3,2204 *	60,70
	Emprego público/ emprego total	-0,1818	-1,1621	
	PIB <i>per capita</i>	1,3115	3,4755 *	

Fontes: Rais/MTb; FIBGE (ver tabela 1).

\* Aceito como significativo ao nível de 2,5% de confiança.

3. A mesma equação acima foi estimada substituindo-se a parcela salarial pelo diferencial de salários entre o setor público e o setor privado.

Aqui também não existe nenhuma expectativa de resultado esperado *ex-ante*, esperando-se apenas a existência de uma correlação significativa do ponto de vista estatístico entre o diferencial e o nível de atividade econômica, a partir das evidências da tabela 4.

As três equações aqui descritas foram estimadas, em sua forma exponencial, pelo método dos mínimos quadrados ordinários, para o período 1979-89. Os resultados encontram-se na tabela 10, onde se nota, apesar do pequeno número de observações, que foram satisfatórios do ponto de vista estatístico. As principais conclusões, a partir da observação da tabela, são as seguintes:

a) conforme as evidências apontaram ao longo deste texto, o emprego público possui caráter anticíclico, com o Estado fazendo uso dele para propósitos de estabilizar o emprego nos períodos recessivos ou de estagnação econômica: uma queda de 5,0% no PIB *per capita* eleva o emprego público na administração direta em cerca de 3,2%. Em outras palavras, o efeito de estabilização tem superado o efeito alocativo no emprego público brasileiro;

b) o crescimento populacional induz a uma oferta de bens e serviços que, por sua vez, faz o emprego crescer mais que proporcionalmente, caracterizando a existência de deseconomias de escala, no sentido anteriormente definido. Ou seja, de acordo com as estimativas aqui realizadas, um aumento na população de 2,0% ao ano faz crescer o emprego público em cerca de 3,5% ao ano;

c) a parcela salarial se revelou pró-cíclica, conforme se supôs, evidenciando que a queda de salário real na recessão não tem sido suficiente para contrabalançar o crescimento do emprego público que ocorreu;

d) o diferencial de salários tende a se alargar com a expansão da atividade econômica e a reduzir-se na contração.

Enfatiza-se o espírito desta seção, a qual teve um propósito eminentemente empírico, sem a preocupação de comprovar teses, mas sim, a partir daquilo que se constatou nas análises das seções anteriores, verificar os principais determinantes macroeconômicos do emprego e da parcela salarial no setor público brasileiro.

## 8. Considerações finais

Esta seção encerra este artigo reforçando as principais conclusões e formulando um conjunto de sugestões, tendo em vista a busca do equacionamento dos gastos com pessoal, o disciplinamento do emprego, a correção das distorções salariais e a formulação de uma política de formação de recursos humanos, a qual valorize e aumente a produtividade do servidor público. Tais sugestões emergem não só da análise aqui empreendida, como daquilo que tem sido proposto nas referências consultadas.

Dentre as conclusões, três merecem destaque:

a) houve, na década de 80, um forte crescimento do emprego na administração pública direta e autárquica, e uma perceptível instabilidade salarial. Foram apresentadas evidências de que o Governo utiliza seu em-

prego como elemento de estabilização da força de trabalho ocupada, mormente em períodos recessivos. Isto não significa que o crescimento do emprego público não tenha sido marcado por interesses político-eleitorais;

b) há provas de diferenciais salariais dentro da estrutura salarial vigente no setor público, tanto entre empresas estatais e administração direta (com destaque para as áreas financeiras) quanto ao nível ocupacional. Tal estrutura dificilmente poderia ser explicada por diferenciais de eficiência e produtividade. Além disso, ocorrem diferenciais com relação ao setor privado, não sendo este utilizado como elemento balizador para uma política de remuneração nas empresas produtivas do Governo;

c) os gastos com funcionalismo aparecem menos como um grave desequilíbrio do ponto de vista macroeconômico do que como um importante foco de distorções ao nível microeconômico. Nesse sentido, não basta propugnar por cortes lineares na folha salarial do Estado, mas, principalmente, lutar por um maior disciplinamento desses gastos em direção à melhoria da qualidade dos serviços públicos, inclusive com a elevação dos salários pagos aos trabalhadores nessas funções.

Parece inquestionável que toda e qualquer reforma que se queira implantar, tendo em vista um equacionamento dos gastos com funcionários públicos (níveis de emprego e de salários), insere-se num amplo conjunto de reformas pelas quais deve passar o país, com ênfase na reforma das finanças públicas. Isto requer uma reversão total de mentalidade com respeito à coisa pública no Brasil. Nessa mudança será preciso respeitarem-se os parâmetros constitucionais, mas na direção do ajuste dos gastos com pessoal aos interesses da sociedade, simultaneamente com uma forte valorização do servidor público.

Ao mesmo tempo, a tão demandada estabilidade que os trabalhadores buscam no setor público deverá ser também oferecida pelo mercado de trabalho no setor privado. Por essa razão é que o conjunto de medidas que venha para resolver deve ser amplo, e deve acontecer simultaneamente no setor privado. Nesse caso, por exemplo, serão igualmente necessárias novas práticas de negociações coletivas no setor privado, onde possa haver um *trade-off* entre estabilidade no trabalho e barganha salarial, como forma de disciplinar a rotatividade no setor privado. A longo prazo isso deve afetar até mesmo o desejo de tornar-se funcionário público, aspirado por significativa parcela da população brasileira economicamente ativa menos qualificada.

Na questão da remuneração dos funcionários, é preciso que as autoridades tenham clara a possibilidade de se balizar, quando for o caso, para o que está ocorrendo no setor privado como forma de pagar salários mais condignos aos seus funcionários, principalmente os ocupados em setores estratégicos, como saúde, educação e segurança, deixando de ser tais atividades desestimulantes e oferecidas com padrões lamentáveis de qualidade. Nesse sentido, é preciso uma modificação nos critérios de remuneração, buscando reduzir as disparidades dentro do setor público. Deve-se ter em mente padrões de eficiência praticados no setor privado, criando-se novas carreiras e uma nova estrutura de cargos, evitando-se grandes dis-

torções. Aqui é necessário levar em consideração que as características das ocupações no setor público são diferentes das existentes no setor privado, justificando-se, por essa razão, os diferenciais de salários que vierem a ocorrer.

Um outro conjunto de recomendações enfoca a orientação para as negociações coletivas no interior do setor público e para uma política de formação de recursos humanos no funcionalismo.

No primeiro caso deve-se passar da ênfase apenas nos resultados dessa negociação para o disciplinamento do processo de negociações em si, conforme proposto em Chahad e Zylberstajn (1988a). É preciso tentar definir claramente os interlocutores que defenderão os interesses do Estado e dos sindicatos. Não deve ser permitido que os empregados públicos, em cargo de direção, fiquem a meio caminho entre defender os interesses do Estado, e participar, simultaneamente, da pressão trabalhista.

Deve-se abandonar o modelo em que os funcionários demandam e o órgão ou empresa pública cede. Como pode haver muita divergência, levando ao impasse, deve-se instituir a mediação (arbitragem) nas disputas trabalhistas entre o Estado e o funcionalismo. A figura do mediador viria suprir inúmeras deficiências que possam acontecer no processo de negociações, como inexperiência dos negociadores, informações ou avaliações incorretas e a existência de objetivos secundários, tanto do lado sindical quanto da entidade governamental.

De qualquer forma, o item mais importante deve-se à necessidade que o Governo tem de compatibilizar as demandas dos funcionários com a alocação dos demais itens do orçamento público. Ele deve desenvolver e consolidar a idéia de que é impossível maiores gastos com um item orçamentário sem reduzir algum outro, a menos que o Governo se socorra junto ao Tesouro Nacional ou a alguma entidade de igual poder. Não se deve entender que a solução do conflito passa por remunerar mal os funcionários públicos. Supõe-se que haverá uma melhoria salarial substancial dos funcionários em setores estratégicos e daqueles voltados para a área social, dentro de um saneamento geral das finanças públicas. A partir de então, demandas fora dos padrões que a sociedade, através do Governo, está disposta a arcar serão combatidas.

No campo dos recursos humanos do setor público, é necessária uma efetiva política de formação de mão-de-obra que possa permitir ao Governo implementar políticas de emprego e salários compatíveis com os cofres públicos, e justa remuneração ao servidor público. Essa política de pessoal deve atender, ao mesmo tempo, aos requisitos de suprimento de pessoal, reposição de mão-de-obra, treinamento e reciclagem do funcionário. Devem ser políticas integradas, centralizadas em um órgão que estabeleceria as diretrizes principais, a partir da orientação geral das finanças do Estado. Como pedra de toque, essa política deveria ir além do tempo de serviço como forma de promoção do servidor, contemplando, principalmente, o elemento produtividade e a dedicação do funcionário público.

Todo esse conjunto de recomendações teve o objetivo de revelar elementos que podem e devem ser atacados em busca do equacionamento da

questão dos gastos com folha de pagamentos no setor público em todas as suas esferas de Governo. Entende-se que essa problemática atinge e contamina todo o setor público brasileiro. Uma política de corte linear no emprego certamente esbarrará em poderes cristalizados há décadas, além de não solucionar questões graves referentes à necessidade de pessoal qualificado e à melhoria na qualidade dos serviços públicos.

Nesse sentido, a palavra final diz respeito à limitação de toda e qualquer medida unilateral que se queira tomar, pois é impossível qualquer solução que não passe necessariamente por uma profunda modificação estrutural neste país, a qual elimine o mal pela raiz e venha acompanhada por uma radical mudança de mentalidade. Assim deve ser também com o mercado de trabalho no setor público brasileiro.

### **Abstract**

This paper concentrates on the evolution of the main indicators of the labour market in Brazil's public administration during the eighties. It starts off by investigating the behaviour of real wages and employment by comparing them with the private sector. The profound differences in public-sector wages are pointed out, both among governmental departments and occupations. The evolution of the total wage and employment, even at the regional level, is shown, and comparisons drawn with the evidence observed in the international context. The paper finally investigates the determinants of employment and wages (and their differentials) by means of regression analysis, using *per capita* GDP and population as chief explanatory variables. The outstanding main result is the anti-cyclic nature of public employment in Brazil.

### **Referências bibliográficas**

Alves, S.R. Por que o Governo é deficitário? *Folha de São Paulo*, São Paulo, Caderno de Economia, 1988.

Araújo, P. T. & Souza, Aldemir do Vale. *Emprego e salários no setor público no Brasil*. Recife, Pimes/UFPE, 1988. mimeogr.

Ashenfelter, O. C. Demand and supply functions for state and local employment: the effect of federal grants on nonfederal governmental wages and employment. In: Ashenfelter, O. & Oates, W. E., ed. *Essays on labor market analysis*. 1982.

Chahad, J. P. Z., coord. *Emprego e salários no setor público: diagnóstico e proposições de política em ênfase no estado de São Paulo*. Relatório de pesquisa Fipe/Secretaria de Economia e Planejamento de São Paulo, mar. 1990.

— & Zylberstajn, H. *Uma agenda para a discussão sobre emprego e salário no setor público federal*. Texto para discussão, n. 30/88, IPE/FEA/USP, nov. 1988a.

—— & —— . *Recent trends in wages and employment in the Sest sector*. Texto preparado para World Bank, Brazilian Department. São Paulo, jul. 1988b. mimeogr.

Cútolo dos Santos, Sérgio. *A crise do Estado brasileiro e o servidor público*. Salvador, UFBA, 1988.

—— . *O conflito distributivo no interior do Estado*. Retrospectiva 1980 a 1988 e dois estudos de caso (Banco do Brasil e magistratura), SES/MTb. Texto para discussão n. 15, Brasília, 1989.

—— & Ramos, C. A. *Mercados de Trabalhos no Setor Público Federal : subsídios para o debate*. Texto para discussão n. 9, SES/MTb, Brasília, mar. 1988a.

—— & —— . *Salários e emprego no setor público – administração direta e autárquica e empresas estatais*. Texto para discussão, SES/MTb, Brasília, 1988b.

Ehrenberg, R. G. & Goldstein, G. S. A model of public sector wage determination. *Journal of Urban Economics*, 2: 223-45, 1975.

Heller, P. S. & Tait, A. A. *Government employment and pay: some international comparisons*. Occasional papers of the International Monetary Fund, n. 24, Washington, 1983.

Macedo, R. *Os salários nas empresas estatais*. Brasília, Nobel, 1985.

Maia, R. & Saldanha, Rosângela. *Abrindo a caixa preta... Um estudo sobre a evolução do emprego na administração pública estadual e municipal*. Texto para discussão n. 12, Brasília, SES/MTb, dez. 1988.

Ministério do Trabalho. *Evolução do emprego e dos salários no setor organizado no período 1980 - 1986*. Utilizando a metodologia de painéis fixos para pares de anos consecutivos da Rais. Brasília, SES/Cebat/Mtb, abr. 1988.

Rezende, F. & Castelo Branco, F. O emprego público como instrumento de política econômica. In: *Aspectos da participação do governo na economia*. Rio de Janeiro, Ipea/Inpes, 1976. (Série Monografia, n. 22.)

Rezende, F. et alii. *Avaliação do setor público na economia brasileira, estrutura funcional da despesa*. Rio de Janeiro, Ipea/Inpes, 1974. (Coleção Relatórios de Pesquisa.)

Ribeiro, E. P. *Emprego no Brasil: o peso da administração pública*. Brasília, SES/Ipea/Iplan, Secretaria do Planejamento da Presidência da República, 1987. mimeogr.

Saldanha, R.; Maia, R. & Camargo, J. M. *Emprego e salário no setor público federal*. Texto para discussão n. 5, Brasília, SES/MTb, fev. 1988.

Seplan/PR. *Política fiscal para 1990*. Brasília, 1989. mimeogr.