

CDU 331(812/814)

EMPREGO E SALÁRIOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO NORDESTE NOS ANOS OITENTA (*)

José Paulo Zeetano Chahad

Professor Associado da FEA/
USP e Pesquisador da FIPE

1. INTRODUÇÃO

Este texto contempla, sucintamente, uma investigação empírica sobre a evolução do emprego e salário real na Administração Pública Direta e Autárquica do Nordeste brasileiro.¹ A motivação para sua elaboração deriva do interesse em subsidiar as discussões acerca do disciplinamento dos gastos com pessoal no setor público, no contexto de um efetivo equacionamento do déficit público brasileiro.

Neste particular, aspectos relativos ao mercado de trabalho no setor público do Nordeste, entre outras regiões menos desenvolvidas, têm merecido atenção, seja porque as distorções parecem ter crescido na última década, seja porque a própria solução para o problema do funcionalismo público se antevê como muito difícil, na presença de um quadro de pobreza crônica, onde o Estado tem desempenhado importante papel como absorvedor de mão-de-obra.

(*) Este estudo insere-se num conjunto de textos abordando a temática do mercado de trabalho no setor público brasileiro elaborados pelo autor. Ver Chahad (1990a e 1990b), e Chahad (1991a e 1991b). O mesmo contou com a competente colaboração da auxiliar de pesquisas Oriete Gerin Leite, a quem coube o levantamento, tratamento estatístico, organização e digitação das informações utilizadas. A responsabilidade dos erros e das omissões pertence unicamente ao autor.

O texto abordará os temas propostos de uma forma ampla, tanto pelas dificuldades em detalhar as informações nas fontes mencionadas, quanto porque esta será, de fato, sua tônica. Ele está estruturado da seguinte forma: a seção seguinte abordará a evolução do emprego, inclusive sob a ótica de uma comparação setorial e regional. Ainda nesta seção, será apresentada uma comparação entre o emprego público e a oferta de serviços públicos na região Nordeste. A seção 3 realizará uma análise da evolução do salário real e da parcela salarial. A seção 4 enfoca a correlação entre o emprego público e o PIB da região Nordeste. A última seção trará algumas considerações finais. Seguem-se referências bibliográficas e anexos.

2. O Emprego na Administração Pública Nordestina

2.1 — Evolução Comparada

A tabela 1 traz a evolução do pessoal absorvido na Administração Pública do Nordeste, entre 1979 e 1990. Dentre as principais inferências, destacam-se:

a. O emprego público cresceu vigorosamente no período em questão, mas em ritmo muito mais acentuado no Nordeste (98,32%), do que para o total da economia brasileira (63,82%);

b. Já o emprego no setor privado formal cresceu modestamente no País (5,86%), mas apresentou uma elevação maior na região Nordeste (25,79%), durante a década de oitenta;

c. Houve uma contínua absorção de mão-de-obra no setor público ao longo de todo período, embora no período recessivo de 1981/1983, o ritmo arrefeceu para o País como um todo, mas não para a região Nordeste. Já o emprego no setor privado nordestino revelou uma vitalidade maior que o verificado para o resto do Brasil, inclusive nas regiões mais desenvolvidas, como por exemplo, o Sudeste. Ademais, o emprego no setor formal privado sofreu o impacto das crises recessivas, mas ainda aqui, as quedas foram menos acentuadas que na região Nordeste que para os pólos mais desenvolvidos do País; e

d. O final da década marca, aparentemente, uma nova fase de estagnação do emprego no Brasil, agora atingindo tanto o setor público, como o setor formal privado. Aqui, no-

vamente, revela-se uma sensibilidade maior do impacto recessivo neste último setor.

Estes resultados revelam um aspecto até aqui menos observado da evolução do emprego em geral no País: o ritmo de absorção de mão-de-obra foi mais forte nos estados do Nordeste que no Brasil como um todo, inclusive das regiões consideradas dinâmicas. No caso do emprego no setor público, o crescimento foi vertiginoso tanto no Nordeste, como no País, evidenciando, provavelmente, que outros fatores, além dos determinantes tradicionais, devem ser importantes na explicação daquele crescimento.

De qualquer forma, pode-se constatar que crescimento mais forte do emprego total na economia nordestina deve-se também às maiores taxas de crescimento do PIB da região, comparativamente aos observados para o Brasil, conforme revelam as estatísticas da tabela A.1 anexa. Nota-se que, além

TABELA 1
EVOLUÇÃO DO ÍNDICE DE EMPREGO NOS SETORES
PÚBLICO E PRIVADO: 1979-1990
(1979 = 100)

Ano	Administração Pública		Setor Privado ^b	
	Brasil	Nordeste	Brasil	Nordeste
1979	100,00	100,00	100,00	100,00
1980	105,60	106,99	102,60	105,50
1981	112,09	115,42	92,53	101,02
1982	119,15	122,21	92,01	105,11
1983	122,48	133,98	85,72	100,13
1984	123,13	146,66	90,63	103,69
1985	140,28	163,96	98,75	112,69
1986	150,86	180,98	109,62	125,10
1987	157,22	190,28	105,15	125,27
1988	162,99	199,28	104,73	127,10
1989	163,14	198,71	109,55	132,21
1990 ^a	163,82	198,32	105,86	125,79

Fonte : Painel RAIS e Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Lei 4923), MTPS

a) Estimativas

b) Indústria de Transformação

de revelar taxas maiores nas épocas de crescimento, a região Nordeste experimentou, regra geral, quedas no produto de intensidade menor que para a média brasileira. Claramente, isto decorre da natureza industrial das crises observadas na década, mas certamente não deixa de ser um resultado importante, dada a ligação entre a economia do Nordeste e das regiões mais industriais do País.

No que diz respeito especificamente ao comportamento do emprego na Administração Pública e Autárquica do Nordeste, este certamente cresceu em função do próprio movimento da economia, mas em função da magnitude observada, não há como sustentar que o elemento político e o chamado "empreguismo" não tenham contribuído para explicar o volu-

TABELA 2
PARTICIPAÇÃO DO EMPREGO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
NO EMPREGO FORMAL, 1979-1990
(EM %)

Ano	Total do Emprego		Excluído Setor Público	
	Brasil	Nordeste	Brasil	Nordeste
1979	14,90	28,94	17,52	31,47
1980	15,38	24,44	18,18	32,35
1981	16,81	25,82	20,21	34,81
1982	17,75	26,72	21,58	36,46
1983	12,72	29,56	14,57	41,96
1984	19,73	30,63	24,58	44,15
1985	19,81	31,79	24,70	46,54
1986	20,34	32,93	25,54	49,01
1987	21,20	33,71	26,90	50,86
1988	21,68	34,81	27,69	53,04
1989 a	21,08	33,71	26,71	50,86
1990 a	21,53	34,03	27,43	51,59

Fonte : Painel RAIS e Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Lei 4923), MTPS
a) Estimativas

me de emprego constatado. Isto parece ter sido uma regra no País como um todo, não sendo o Nordeste uma exceção. Como o emprego informal também apresentou crescimento na década, notadamente nas épocas de crise, a questão a absorção de mão-de-obra no Nordeste, afora as graves questões de pobreza e baixo nível de remuneração, não apresentou um quadro pior que o do resto do País, com o emprego público e o formal sustentando, parcialmente, a incapacidade do setor privado em prover um maior volume de emprego.

Um resultado das estatísticas apresentadas foi a ampliação da participação do emprego público no emprego formal da economia, conforme atestam as cifras da tabela 2. No caso específico do Nordeste, o número de funcionários públicos representa mais da metade daqueles envolvidos em atividades do setor privado, enquanto no País como um todo representa cerca de 27,4%. Tomando-se com referência o total do emprego formal, o pessoal absorvido pela Administração Pública cresceu cerca de dez pontos percentuais, passando de 24,44% para 34,03%, entre 1980 e 1990.

Este resultado, associado ao maior crescimento do emprego nos demais setores da atividade econômica, determinou uma modificação na própria participação do emprego da região Nordeste relativamente ao total do emprego formal brasileiro, que passou de 13,29% em 1980 para cerca de 15,87% em 1990.

2.2 — Emprego Público e Oferta de Serviços

Há mais de um século, após os estudos de Wagner, ficou comprovado que o crescimento do emprego no setor público responde a uma necessidade do crescimento do papel do Estado em qualquer sociedade que, mesmo limitadamente, se desenvolve.² Na realidade os estudos daquele autor foram mais amplos, procurando destacar o comportamento dos gastos públicos num processo de expansão do Estado, permitindo, contudo, inferências sobre o comportamento do emprego público ao longo daquele processo.

Outra forma pela qual pode-se entender essa teorização no campo das finanças públicas, diz respeito à correspondência que deve haver entre a expansão do emprego na esfera pública, decorrente da maior demanda por serviços de infraestrutura, face ao desenvolvimento do País. Para garantir a oferta dos mesmos, o Estado acaba, necessariamente, por empregar mais trabalhadores. A mencionada lei vai mais além,

admitindo que os gastos públicos, ou sua proxy-o emprego público, tendem a crescer com uma rapidez maior que o volume da Renda Nacional. Isto porque a expansão do Estado

TABELA 3

NORDESTE: POPULAÇÃO E OFERTA DE SERVIÇOS PÚBLICOS 1980-1990

Ano	População (1000 hab) (1)	Pea (2)	Educação (3)	Saúde (4)	Rede Telef. (5)	Transp. Coletivo (6)
1980	35.480,3	11.158.500	97.109	3.574	541.368	15.599
1981	36.175,8	12.669.914	85.979	4.042	633.593	16.038
1982	36.879,8	13.549.459	70.540	5.053	700.352	17.092
1983	37.588,2	13.815.365	87.065	5.800	756.626	19.053
1984	38.297,9	14.307.609	84.702	6.633	828.958	17.693
1985	39.055,2	15.032.492	80.976	6.635	883.779	17.877
1986	39.763,7	15.143.026	83.632	6.838	852.976	nd
1987	40.568,8	15.755.734	86.141	nd	906.332	nd
1988	41.296,3	16.405.477	88.547	nd	981.230	nd
1989	42.062,1	16.669.953	nd	nd	nd	nd
1990	42.822,1	nd	nd	nd	nd	nd
Crescimento anual *	1,724 (5,77)	4,091 (6,39)	- 1,020 (7,15)	9,712 (7,80)	6,831 (7,15)	2,298 (7,37)

Fonte : Anuário Estatístico do Brasil-FIBGE, 1980/1989

- (1) População residente
- (2) População economicamente ativa
- (3) Estabelecimentos de ensino de 1º grau
- (4) Estabelecimentos de saúde
- (5) Terminais telefônicos em serviço
- (6) Frota de transporte coletivo

a) Taxa geométrica de crescimento anual.

O valor entre parênteses abaixo, corresponde ao crescimento geométrico anual do emprego na administração pública, no período correspondente à variável considerada.

nd = não disponível.

ocorre para prover serviços cuja elasticidade-renda excede a unidade como, por exemplo, educação, cultura, lazer, segurança, entre outras funções atendidas pelo setor público.

Sob a ótica empírica, e voltando-se para o caso brasileiro, deveríamos ter a possibilidade de separar o volume de mão-de-obra que é empregado em cada função de governo, como por exemplo, saúde, segurança, cultura, etc. e compará-lo com os indicadores de oferta de serviços de infra-estrutura. Isto não é possível na forma como os dados da RAIS afluem aos usuários, razão pela qual procurando mostrar se existe alguma correspondência entre o emprego e a oferta de serviços, construiu-se a tabela 3, contendo a evolução da quantidade de serviços em alguns setores estratégicos do governo. Nota-se, com exceção dos estabelecimentos em saúde, que o crescimento do emprego na Administração Pública do Nordeste sempre supera a oferta do serviço para o qual se

TABELA 4

EVOLUÇÃO DO ÍNDICE DE SALÁRIO REAL NOS SETORES PÚBLICO E PRIVADO^b : 1980-1988

(1980 = 100^a)

Ano	Administração Pública		Setor Privado	
	Brasil	Nordeste	Brasil	Nordeste
1980	100,00	100,00	100,00	100,00
1981	101,61	98,23	100,64	110,13
1982	106,41	104,64	100,99	114,03
1983	77,18	74,47	75,75	88,27
1984	66,88	59,79	65,16	83,65
1985	80,27	76,01	78,00	83,95
1986	139,48	149,10	135,23	125,74
1987	86,46	88,48	84,63	78,72
1988	59,95	63,87	54,35	64,25

Fonte : Painel RAIS

a) Deflator ICV-FIPE (mês de Dezembro de cada ano)

b) Indústria de Transformação

faz referência, o que seria uma evidência, mesmo que limitada, das proposições de Wagner.

3. Salário Real e Parcela Salarial

As informações contidas na tabela 4 revelam um quadro semelhante no comportamento do salário real, seja sob a ótica da comparação com o total do País, seja relativamente ao setor privado. De fato, exceto o ano de 1986, em função do plano Cruzado, a deterioração do salário real é evidente, e no caso da Administração Pública, em níveis bastante próximos com aqueles experimentados pelo setor privado.

TABELA 5
PARCELA SALARIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA a :
1980/1989
(em %)

Ano	Brasil	Nordeste
1980	15,32	22,17
1981	16,10	22,01
1982	16,95	22,79
1983	11,85	24,58
1984	17,76	22,51
1985	19,94	27,72
1986	22,39	33,57
1987	22,67	32,05
1988	22,09	32,82
1989 ^b	21,99	32,15

Fonte : Painel RAIS

a) Corresponde à massa salarial gerada pela Administração Pública, relativamente ao total da massa salarial gerada no setor formal, na fonte mencionada.

b) Estimativa com base na variação do emprego.

As informações da RAIS permitem uma comparação apenas até o ano de 1988. Este quadro deve ter piorado após 1989, como os sucessivos congelamentos impostos aos gastos com pessoal no setor público brasileiro, o que deve ter originado quedas salariais recentes mais acentuadas entre os servidores públicos, num quadro de queda salarial geral no mercado de trabalho brasileiro.

Apesar da queda na remuneração real do setor público, ainda assim o efeito da forte expansão do emprego predominou, pois as informações da tabela 5 revelam que a parcela salarial gerada no interior da Administração Pública no Nordeste elevou-se de 22,17% em 1980, para 32,15% em 1989, com relação ao total de salários gerados no setor formal da economia. Ainda nesta tabela, verifica-se que esta não foi uma exclusividade da economia nordestina, pois o total da massa de salários no setor público brasileiro cresceu também para o total do Brasil.

Este resultado não deixa de ser dramático. Isto porque, na presença de condições econômicas marcadas pela estagnação, e de forte controle, notadamente em período recente, dos gastos com pessoal no setor público, o crescimento da massa salarial neste setor nada mais deve estar representando que a divisão por um número maior de trabalhadores de um volume de recursos em declínio. Isto é mais grave, nesta perspectiva, na região Nordeste, face ao forte ritmo de crescimento verificado no funcionalismo.

4. Emprego Público e PIB no Nordeste: Evidências da Lei de Wagner?

Vimos na seção 2 que o emprego tem crescido mais rapidamente que a oferta de alguns serviços públicos. Sem negar que o comportamento do emprego no interior do Estado tem sido marcado por graves problemas, como o acentuado grau de ineficiência, e por critérios marcadamente políticos e de apadrinhamento no serviço público, constitui-se um interessante exercício sabermos se existe alguma evidência empírica da correlação entre o emprego público, tomado como proxy para os gastos públicos, e o PIB do Nordeste.³

Algumas razões restringem bastante a análise a seguir, devendo a mesma ser interpretada com as ressalvas que merece. Entre as limitações, destacam-se:

i) As estatísticas de emprego referem-se somente à Administração Direta e Autárquica, excluindo determinadas empresas estatais que podem ser relevantes para a estimativa em questão;

ii) As proposições de Wagner foram obtidas para uma série histórica ampla, caracterizando as tendências de longo prazo dos países analisados. Nesse sentido, devemos entender este experimento apenas no intuito de sabermos se está ocorrendo uma correlação significativa entre as variáveis envolvidas; e

iii) A série estatística utilizada é relativamente pequena para obtermos resultados econométricos mais seguros, limitando, assim, as inferências que poderiam ser realizadas.

De qualquer forma, seguindo a proposição de Wagner, foi estimada a seguinte especificação:⁴

$$E = aY^b \quad \text{onde,}$$

E = Emprego Público

Y = Renda da região Nordeste

sendo $a > 0$ e $b > 1$ parâmetros a serem estimados.

Utilizando as informações descritas no rodapé⁽⁴⁾, através do Método dos Mínimos Quadrados Ordinários, a estimação da equação (1), em sua forma logarítmica, resultou em:

$$\log E = -1.530 + 1.023 \log Y$$

(—2.376) (14.956)

$$R^2 = 0.957 \text{ (poder de explicação)}$$

$$DW = 2.060 \text{ (teste de Durbin-Watson)}$$

Apesar de todas as limitações e cuidados na interpretação dos resultados, podemos admitir que a evolução do emprego público do Nordeste, tomado como proxy dos gastos públicos, acompanhou o crescimento do PIB regional, na forma tradicionalmente consagrada pela experiência internacional.

Insiste-se que não se desconhece as enormes distorções que caracterizam não só o emprego público no Nordeste, quanto no Brasil como um todo, e não apenas no emprego, mas sim no total de gastos com pessoal. O que este resultado revela, entretanto, é que a questão do funcionalismo público no Nordeste, assim como em outras partes do País, além dos problemas apontados, deve padecer principalmente de problemas de caráter alocativos e de eficiência produtiva, do que unicamente de crescimento descontrolado.

5. Considerações Finais

Este texto resumiu as principais evidências empíricas acerca do comportamento do emprego, do salário real e da parcela salarial da Administração Pública no Nordeste brasileiro. O espírito do texto foi de apresentar grandes tendências observadas no comportamento daquelas variáveis, sem a preocupação de qualquer crítica mais contundente a um problema complexo como os gastos com funcionalismo público. O intuito foi de revelar elementos que possam subsidiar as discussões para o imediato equacionamento do problema.

Dentre as principais conclusões destacam-se:

a. O crescimento do emprego público no Nordeste foi muito forte na década de oitenta. Ocorre, contudo, que o emprego no setor formal da região cresceu a maiores taxas que o resto do País, inclusive aquela observada nos pólos mais dinâmicos, por exemplo, como a região Sudeste;

b. O salário real do setor público sofreu drástica queda até 1988, devendo ter se acentuado em período recente, para os quais não foi possível obter informações. Esta tendência acompanha aquela verificada para as remunerações na economia brasileira;

c. Estes movimentos contrários do emprego e dos salários no setor público ainda assim implicaram num crescimento acelerado na massa salarial, evidenciando um quadro dramático, pois representa uma divisão por mais funcionários de um volume de recursos declinante; e

d. Tomando-se o emprego público como **proxy** para os gastos com pessoal, pode-se afirmar que estes têm crescido de forma ligeiramente superior ao aumento da Renda Nacional da região Nordeste, o que não contraria as evidências internacionais conhecidas.

Insiste-se que, apesar de todas as distorções constatadas em inúmeros outros estudos, e de pleno domínio público, não se deve cair na crítica fácil e sem fundamentação empírica. Evitar isto foi um dos propósitos deste texto, cuja mensagem final é que muitos dos problemas relativos à questão do funcionalismo referem-se nitidamente a aspectos alocativos.

NOTAS

1. As informações utilizadas serão do Painel RAIS, produzido no âmbito do Ministério do Trabalho e Previdência Social, atualizadas, quando possível, pelas informações do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Lei 4923), para as informações sobre emprego. As informações da RAIS referentes ao setor público como acima definido, excluem as estatísticas sobre empresas estatais, correspondendo aos funcionários públicos ocupados em todas as esferas de governo.
2. Para uma discussão mais ampla sobre o papel do Estado na questão dos gastos públicos, segundo as proposições de Wagner, consultar, entre outros, RESENDE et alii (1974) e MUSGRAVE e PEACOCK (1958).
3. Esta forma de estimação da Lei de Wagner foi proposta por HELLER e TAIT (1983), onde inúmeros outros autores que dela fizeram uso são citados.
4. Os dados de emprego público correspondem aos que deram origem aos índices da tabela 1, tendo como fonte o Painel RAIS, enquanto as estatísticas da Renda Nacional correspondem ao PIB a custo de fatores extraídos do artigo de DUARTE (1989), utilizando-se as taxas de variação do PIB real para compor a série histórica utilizada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, P. T., SOUZA, A. V. (1988), **Emprego e Salários no Setor Público no Brasil**, Recife, Pimes/UFPE, mimeo.

CHAHAD, J. P. Z. (1991a), **Recursos Humanos e Gastos com Pessoal no Setor Público Brasileiro: Recomendações de Políticas**, São Paulo, IPE/FEA/USP, Mimeo, (Submetido à Revista de Administração Pública).

———. J. P. Z. (1991b), **Emprego Público e Ciclo Econômico no Estado de São Paulo**, **Revista São Paulo em Perspectiva**, 5(1), (no prelo), São Paulo.

———. J. P. Z. (1990a), **Emprego e Salários na Administração Pública Brasileira: Evidências da Década de Oitenta**, **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, 44(4):551-73, Rio de Janeiro, out/dez.

———. J. P. Z. (1990b), **Emprego e Salários no Setor Público: Diagnóstico e Proposições de Política com Ênfase no Estado de São Paulo**, Relatório de Pesquisa FIPE/SEP-SP, São Paulo, março.

DUARTE, R. (1989), **Dinâmica da Transformação Nordestina na Década de 70 e nos Anos 80**, **Revista Econômica do Nordeste**, v. 20, n. 4, pp. 331-462.

HELLER, P. S. e TAIT, A. A. (1983), **Government Employment and Pay: Some International Comparisons**, Occasional Papers of International Monetary Fund, n. 24, Washington.

MUSGRAVE, R. e PEACOCK, A. T. (1958), **Classics in the Theory of Public Finance**, London; Macmillan and Co. Ltda., Estados Unidos.

REZENDE, F. et alli (1974), **Avaliação do Setor Público na Economia Brasileira, Estrutura Funcional da Despesa**, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, Coleção Relatórios de Pesquisa.

ANEXO A. 1
BRASIL E NORDESTE
TAXAS DE CRESCIMENTO DO PIB cf REAL
1975-1988

Ano	Brasil	Nordeste
1975	5,2	6,8
1976	9,8	10,5
1977	4,6	5,0
1978	4,8	9,7
1979	7,2	10,4
1980	9,1	8,3
1981	— 3,1	— 1,3
1982	1,1	8,9
1983	— 2,8	— 5,4
1984	5,7	9,8
1985	8,4	4,7
1986	8,0	9,1
1987	2,9	— 1,8
1988	— 0,3	1,7

Fonte : REN — Revista Econômica do Nordeste,
dezembro/89

DISTRIBUIÇÃO DO EMPREGO NO BRASIL

1980 e 1989



