

SÉRIE SEMINÁRIOS Nº 5/95
DIRETORIA DE PESQUISA

SEMINÁRIOS SOBRE ESTUDOS SOCIAIS E DO TRABALHO

A Administração Pública como Empregadora: Uma Avaliação da Década de 80

Mariana Ramalho
André Urani

ABRIL DE 1995

Instituições Participantes:

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA-DIPES)
Instituto de Economia Industrial (IEI-UFRJ)
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE-DEREM/DEISO/DEIND)
Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ)
Universidade Federal Fluminense (UFF)
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ)
Universidade Santa Úrsula (USU)
Escola de Pós-Graduação em Economia (EPGE)
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA
é uma fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento
e Orçamento da Presidência da República.

PRESIDENTE

Andrea Sandro Calabi

DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

Luiz Antonio de Souza Cordeiro

DIRETOR DE PESQUISA

Claudio Monteiro Considera

DIRETOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Luis Fernando Tironi

DIRETOR DO CENDEC

Adroaldo Quintela

A SÉRIE SEMINÁRIOS tem por objetivo divulgar trabalhos
apresentados em seminários promovidos pelo IPEA. Os
textos são reproduzidos a partir de originais do(s) autor(es),
não sofrendo nenhuma revisão pelo Serviço Editorial.

Tiragem: 45 exemplares

IPEA/DIPES

Av. Presidente Antonio Carlos, 51 - 14º andar

CEP 20020-010 - Rio de Janeiro, RJ - Tel.: (021) 292-5141 Ramal 124

A administração pública como empregadora: uma avaliação da década de 80

Mariana Ramalho

Aluna da FEA-UFRJ e estagiária da DIPES-IPEA

André Urani

Professor da FEA-UFRJ e pesquisador da DIPES-IPEA

Versão preliminar

Abril de 1995

Agradecemos Danielle Carusi Machado pela enorme ajuda na preparação deste trabalho

1 - Introdução

Tem se tornado cada vez mais comum, no Brasil, se ouvir falar mal da atuação da administração pública como empregadora. Segundo o que se ouve, o governo empregaria mal, em demasia e pagaria a seus funcionários salários fora da realidade do mercado. Aí estaria, portanto, uma das principais causas da ineficácia do setor público.

Esta visão, contudo, não se baseia em nenhum estudo sério sobre o tema, pelo simples fato de que a literatura econômica brasileira praticamente não tem se debruçado sobre este tema ao longo das duas últimas décadas. O objetivo deste artigo é o de contribuir a cobrir esta lacuna, de maneira a desmistificar algumas questões que hoje ocupam uma posição de destaque no debate atual sobre a reforma do setor público.

Utilizamos, para tanto, em dados resultantes de tabulações especiais da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE para o período 1981/1990 (o último ano para o qual os resultados desta pesquisa se encontram disponíveis). Os resultados mostram, entre outras coisas, que a administração pública como um todo gerou cerca de 2,5 milhões de empregos entre 1981 e 1990, passando de 5 a 7,5 milhões de funcionários.

Os três níveis da administração pública (federal, estadual e municipal) foram contemplados nestas tabulações. O setor como um todo foi desagregado em 12 sub-setores (previdência, saúde, ensino, poder legislativo, justiça, serviços administrativos federais, serviços administrativos estaduais, serviços administrativos municipais, autarquias, forças armadas, polícia e energia, gás e água) e em cinco níveis educacionais (menos de 1, de 1 a 4, de 5 a 8, de 9 a 11 e 12 ou mais anos de estudo).

Começamos, na próxima seção, comparando as estruturas do emprego e salarial da administração pública como um todo (em seu conjunto e desagregada por nível educacional) com as do setor privado - tratado de forma agregada. Na terceira seção, esta mesma análise é realizada para cada sub-setor da administração pública em relação aos demais. As principais conclusões deste trabalho se encontram na quarta e última seção.

Cabe ressaltar, por fim, que esta ainda é uma versão preliminar deste artigo, o que implica que vários dos resultados apresentados aqui terão que ser analisados mais profundamente e/ou aprimorados no futuro.

2 - Administração pública como um todo

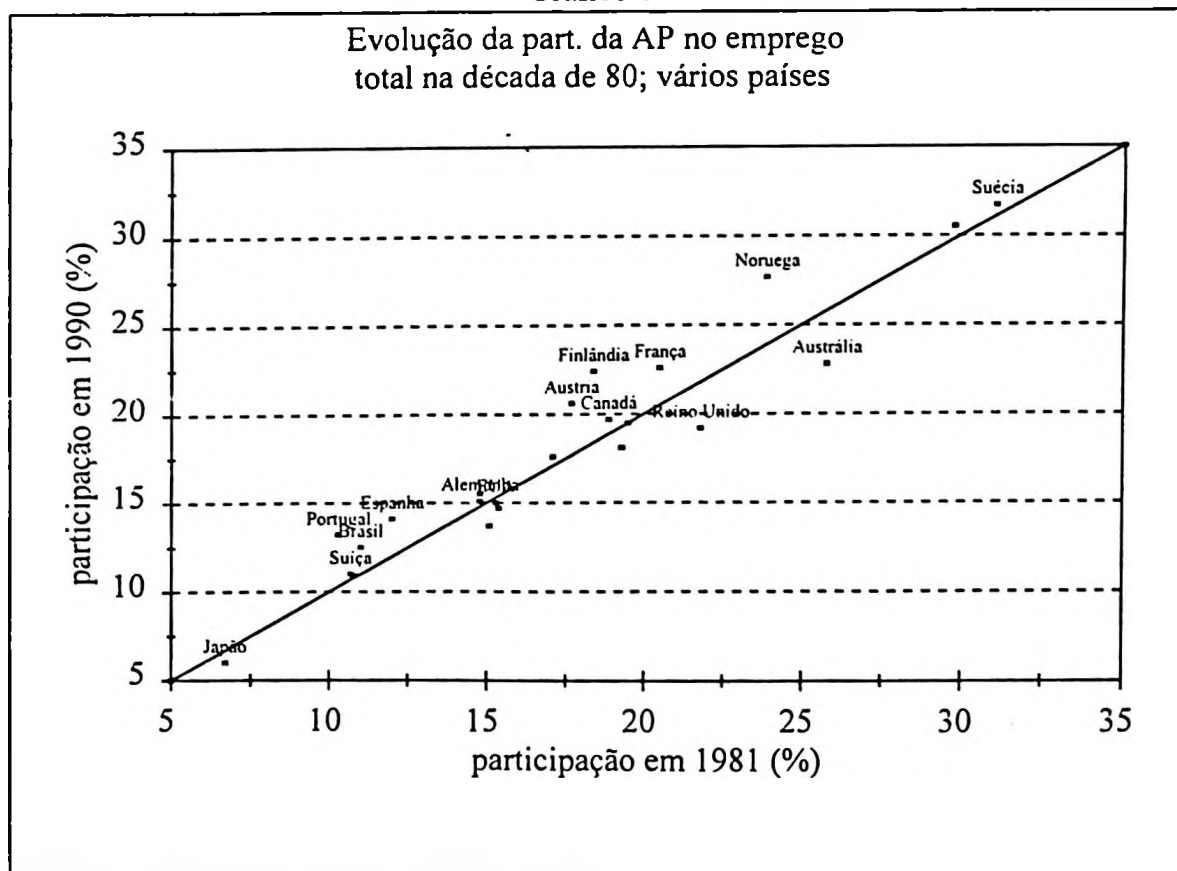
2.1 - Ocupação

2.1.1 - Participação na ocupação total

Ao contrário do que costuma se pensar, o Brasil é um país em que a participação da administração pública na ocupação total é relativamente baixa. O gráfico 1 abaixo mostra que, em 1990, em 19 dos 22 países da OECD esta participação era mais elevada que no Brasil - as exceções ficando por conta de Japão, Suíça e Luxemburgo. Em países como a França ou a Austrália, ela era quase o dobro, e na Suécia quase o triplo.

Isto embora esta participação, no Brasil, tenha aumentado significativamente - e de forma praticamente contínua, de 11% a 12,50%, ao longo da década de 80 (como se vê no gráfico 2). Esta tendência, aliás, não se verificou unicamente no Brasil: ela também se deu, e até de forma mais acentuada, em países como Portugal, Áustria, França, Finlândia e Noruega. Em outros, como Austrália e Reino Unido, em que reformas de cunho neo-liberal promoveram mudanças no sentido contrário, esta participação continuava, em 1990, muito mais alta que no Brasil: 19,2% e 23%, respectivamente.

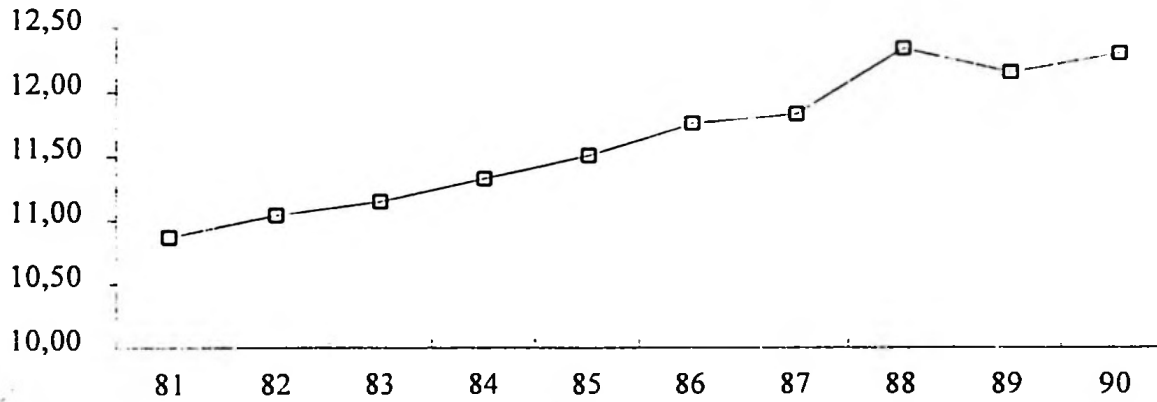
Gráfico 1



Fontes: OECD Historical Statistics e PNAD/IBGE.

Gráfico 2

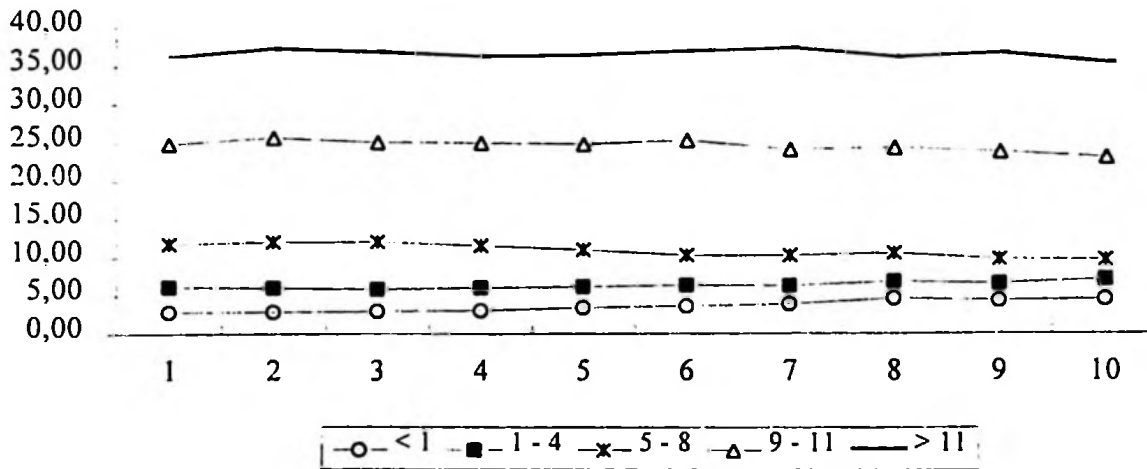
Participação da Administração Pública
no emprego total



Fonte: PNAD/IBGE.

Gráfico 3

Participação da Administração Pública no
emprego total por nível educacional



Fonte: PNAD/IBGE.

Outra constatação interessante que nos foi possível fazer a partir de nossos dados sobre a participação da administração pública como um todo na ocupação total no Brasil é a de que ela aumenta significativamente com o nível educacional. Ou seja, ela tende a ser muito mais elevada para os trabalhadores qualificados que para os não-qualificados: o gráfico 3 acima mostra que, no início da década de 80, ela era de cerca de 10 vezes maior para os que - de alguma forma - haviam atingido o ensino universitário que para os que não haviam completado sequer um ano de estudos.

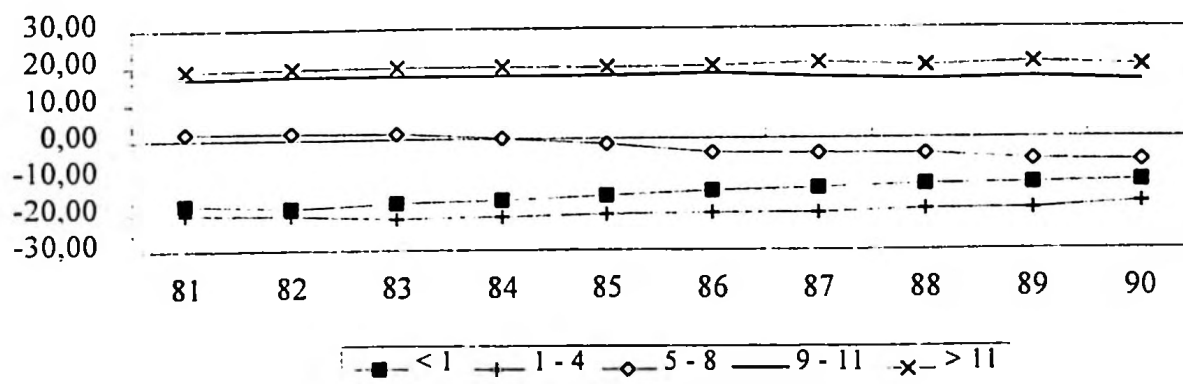
Este mesmo gráfico mostra ainda, porém, que ao longo da década de 80 esta tendência se inverteu ligeiramente, visto que a importância relativa do setor diminuiu para os mais qualificados e aumentou para os menos qualificados. Isto não foi suficiente, entretanto, para reverter o quadro descrito acima.

2.1.2 - Composição do emprego

A administração pública, de fato, é muito mais intensiva em capital humano que o restante da economia, que podemos denominar, de forma grosseira, como "setor privado",¹ como pode se ver no gráfico 4. Mais da metade dos funcionários públicos tem 9 ou mais anos de estudo, o que pode ser considerado excepcional em um país onde o número médio de anos de estudo da PEA ocupada não chega a 5.

Gráfico 4

Diferença entre o participação no emprego da Administração Pública e do resto da economia por nível educacional



Fonte: PNAD/IBGE.

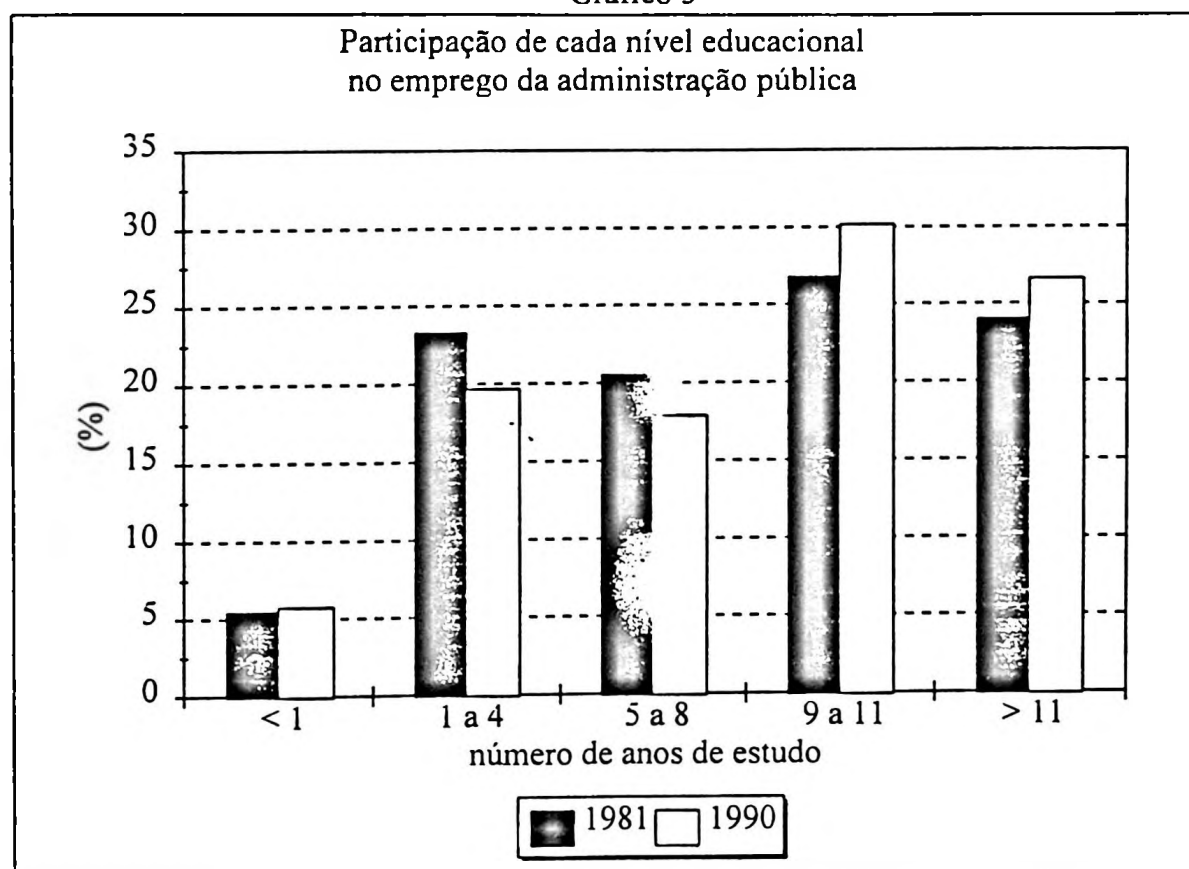
¹ Embora este residuo compreenda também as empresas estatais, as quais, no entanto, tem uma participação na ocupação total de apenas cerca de 2%.

Em 1981, a participação de trabalhadores com mais de 11 anos de estudo no emprego total do setor era cerca de 20 pontos percentuais mais elevada e a dos analfabetos 20 pontos percentuais mais baixa que no resto da economia. No que diz respeito aos trabalhadores com qualificação intermediária e, mais particularmente, aos com de 5 a 8 anos de estudo, por outro lado, a participação era a mesma nos dois setores.

Ao longo da década de 80, no entanto, a administração pública foi paulatinamente se tornando mais parecida com o resto da economia no tocante à composição do emprego.

Tomando-se o período de ponta a ponta (gráfico 5), constata-se que o setor se tornou mais intensivo tanto em trabalhadores de qualificação muito baixa quanto nos mais qualificados. Como contrapartida, a participação dos níveis intermediários caiu significativamente.

Gráfico 5



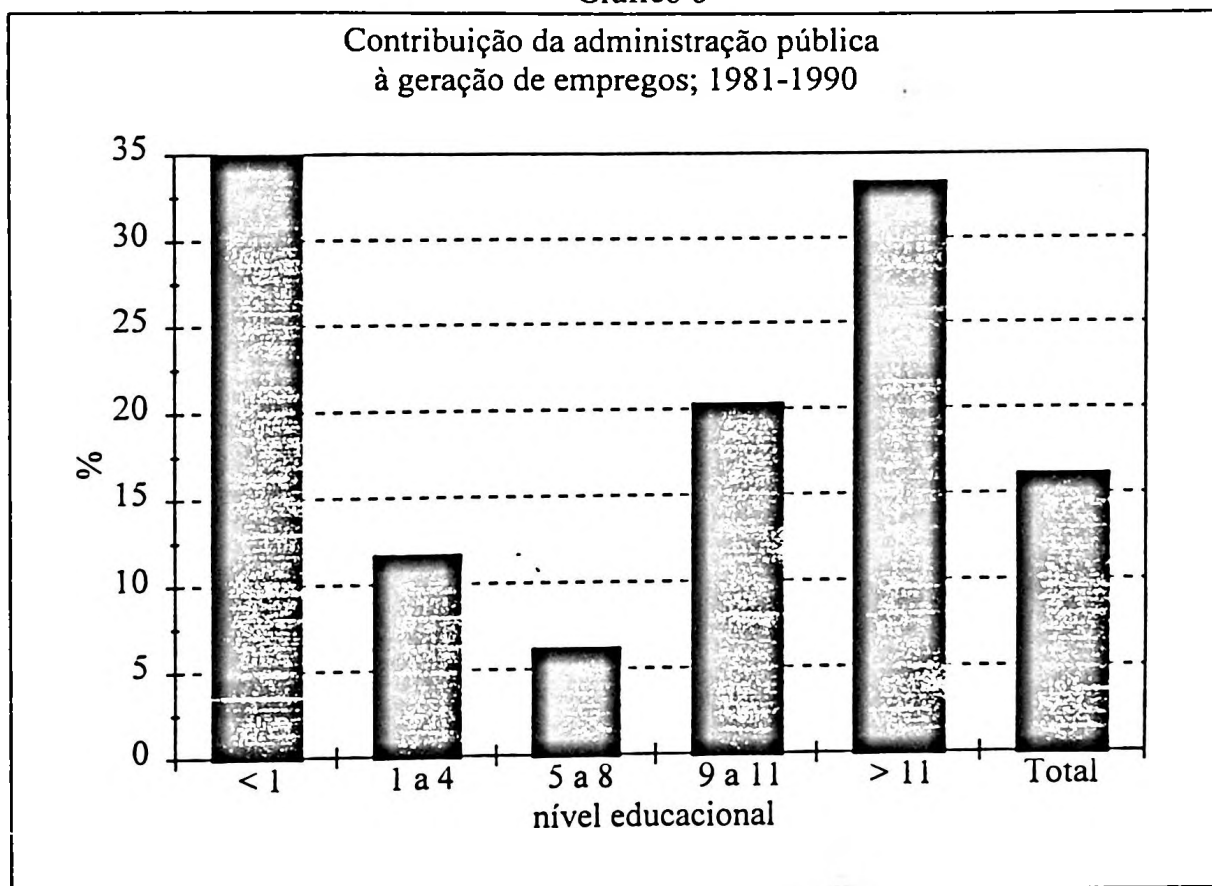
Fonte: PNAD/IBGE.

2.1.3 - Geração de emprego

A administração pública contribuiu mais de 16% à geração de empregos na economia como um todo ao longo do período (gráfico 5 abaixo), aumentando, como vimos acima, sua participação no emprego total. Isto poderia estar sugerindo que o governo tenha decidido adotar uma política contra-cíclica de contratação de recursos humanos, visando atenuar os custos sociais do ajuste macroeconômico em curso durante este período.

Como acabamos de mostrar, entretanto, o emprego do setor se tornou muito menos intensivo em trabalhadores com de 5 a 8 anos de estudo - que não apenas foi o que mais contribuiu nestes anos à expansão da PEA como também foi o que mais sofreu os custos dos sobressaltos da economia em termos de salário real e de probabilidade de desemprego neste período.² O setor contribuiu apenas 6,2% na criação de novos postos de trabalho para este tipo de trabalhadores. Como se vê no gráfico 6, sua contribuição foi particularmente importante, neste aspecto, para os trabalhadores das extremidades do espectro educacional - e sobretudo para os menos qualificados.

Gráfico 6



Fonte: PNAD/IBGE

2.2 - Renda

2.2.1 - Salário real

Outra crença generalizada é a de que a administração pública paga salários exorbitantes em relação aos do setor privado. O salário médio do setor ao longo da década de 80 como um todo, de fato, se mostrou 45% acima daquele pago pelo resto da economia (tabela 1). Trata-se, todavia, de um diferencial não controlado por nenhuma das características produtivas dos trabalhadores dos dois setores quando - como vimos acima - os da administração pública tendem a ser muito mais qualificados que os demais.

² Como mostram Amadeo et alli (1993).

Controlando-se os salários reais médios de cada setor pelo nível educacional, percebe-se que o diferencial entre ambos, neste mesmo período, tendeu a ser uma função inversa do grau de qualificação do trabalhador: ele foi positivo para os “analfabetos” e negativo para todos os demais níveis educacionais - e tão mais negativo quanto maior o número de anos de estudo.

Tabela 1
Indicadores da evolução do salário real na administração pública

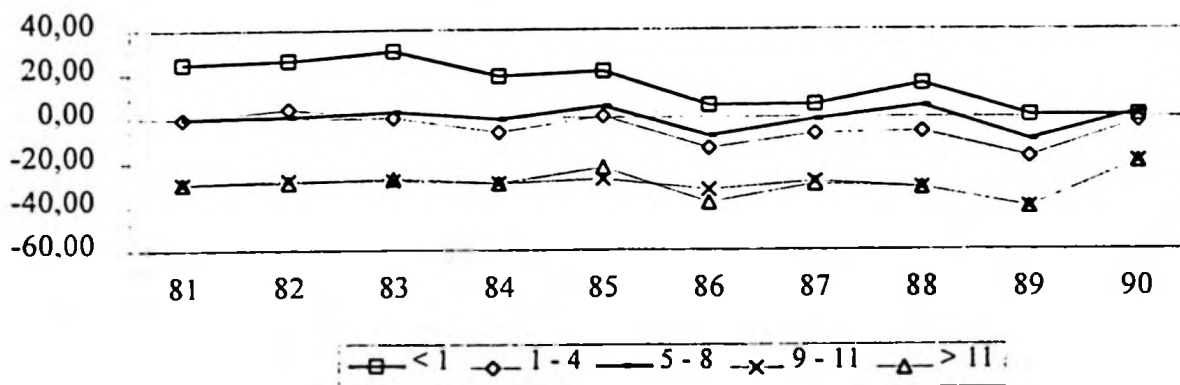
	< 1	1 - 4	5 - 8	9 - 11	> 11	Total
Diferencial ³	15.02	-4.68	-2.64	-37.07	-38.79	45.07
Δ sal. real ⁴	-33.91	-18.85	-18.11	-6.17	-0.54	-2.56
“volatilidade” ⁵	-3.50	-17.11	-20.48	-20.49	-61.11	-33.41

Fonte: PNAD/IBGE.

O gráfico 7 abaixo ilustra a evolução destes diferenciais ao longo da década. Nele se vê que, em 1981, a administração pública tendia nitidamente a pagar seus funcionários de baixa qualificação muito acima do setor privado e fazia o oposto com os muito qualificados.

Gráfico 7

Diferenciais de renda entre a Administração Pública e o resto da economia por nível educacional



Fonte: PNAD/IBGE.

³ Diferencial médio entre o salário real médio da administração pública e o do resto da economia ao longo da década de 80.

⁴ Variação do salário real médio do setor entre 1981 e 1990.

⁵ A “volatilidade” do salário real médio do setor em relação ao do setor privado está aqui expressa pela diferença (%) entre o o coeficiente de variação desta variável nos dois setores no período 1981-1990.

Já em 1990, ela pagava os pouco qualificados da mesma forma que o resto da economia, enquanto o diferencial de salários dos muito qualificados havia caído significativamente. A capacidade do funcionalismo de preservar o salário real foi de fato uma função positiva do grau de instrução: enquanto, por exemplo, o salário real dos trabalhadores com menos de 1 ano de estudo se reduziu em mais de 1/3 ao longo do período, o daqueles com mais de 11 anos de estudo permaneceu praticamente inalterado, enquanto o salário real médio do setor registrava uma queda de 2,56%.

O diferencial de salários destes últimos em relação a trabalhadores de igual qualificação no setor privado, contudo, permaneceu fortemente negativo; cabe portanto explicar porque razão a administração pública continuou exercendo um considerável poder de atração sobre estes trabalhadores, visto que ela foi responsável - como vimos acima - pela criação de cerca de 1/3 dos novos postos de trabalhos a eles destinados neste período. Uma possível explicação se encontra na última linha da tabela 1: os salários destes trabalhadores tenderam a ser muito mais baixos na administração pública que no resto da economia, mas eles foram também muito mais estáveis, o que pôde permitir uma maior segurança no planejamento dos gastos - sobretudo em um período marcado por fortes turbulências macroeconômicas como o que é estudado aqui. Pode-se presumir, em outras palavras, que os trabalhadores mais qualificados do setor abriram mão de uma parcela da renda a que teriam feito jus no setor privado em prol de uma menor insegurança em relação à trajetória de seus rendimentos.⁶

2.2 - Geração de renda

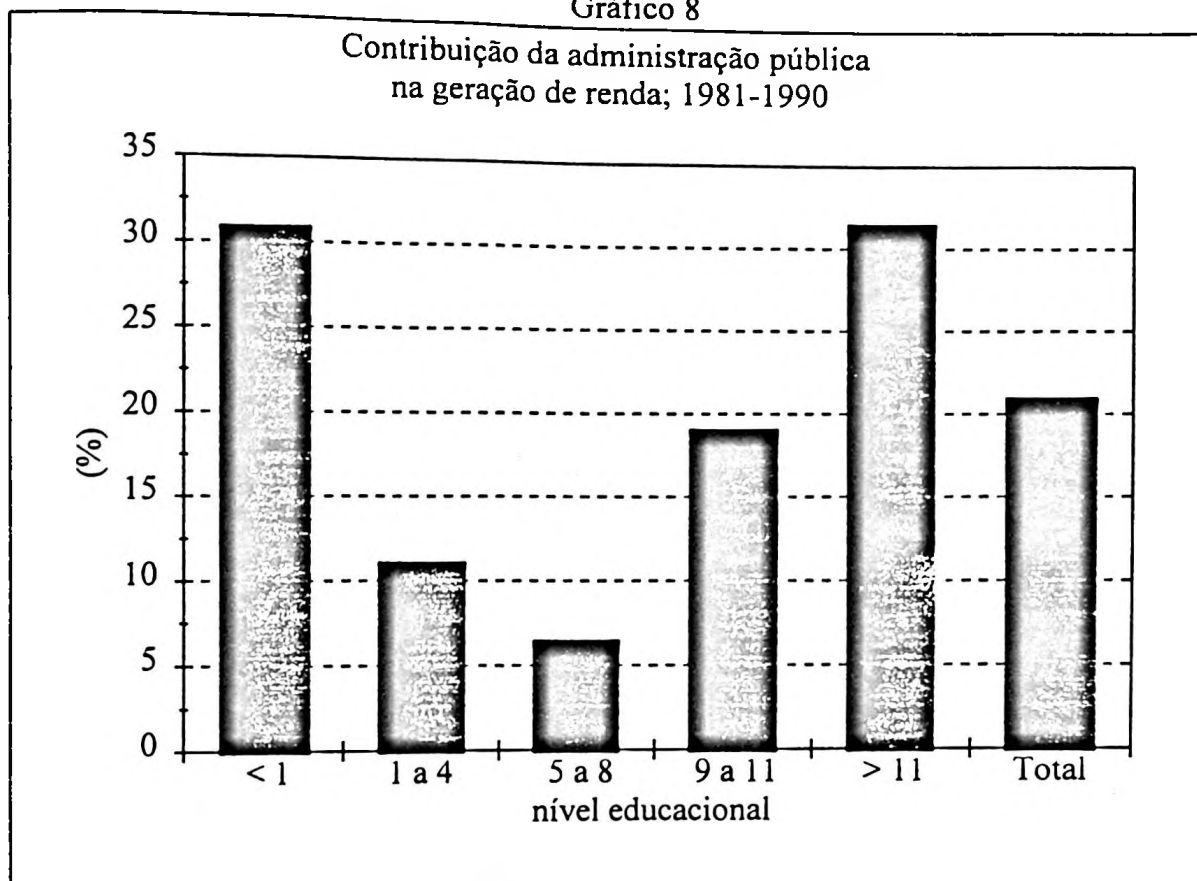
Combinando-se, enfim, os dados relativos à evolução dos salários do setor com os de sua participação na geração de empregos, obtivemos sua participação na geração de renda. Os resultados são reproduzidos no gráfico 8 abaixo.

Nele sobressai que a administração pública foi responsável por mais de 1/5 do total da renda do trabalho gerada ao longo da década como um todo. Para os trabalhadores com menos de 1 ano e para aqueles com mais de 11 anos de estudo, esta proporção superou os 30%; ela chegou a apenas 6,2%, todavia, para os trabalhadores que tinham de 5 a 8 anos de estudo.

Cabe ressaltar, comparando os gráficos 6 e 8, que o setor foi relativamente mais importante na geração de renda que na de emprego, o que deve ser atribuído, essencialmente, às características da composição de sua mão-de-obra.

⁶ Isto sem contar que os trabalhadores do setor também contaram, em sua maioria, durante este período, com a garantia da estabilidade no emprego, que evidentemente não existia no setor privado.

Gráfico 8



Fonte: PNAD/IBGE.

3 - Análise dos sub-setores da administração pública

Desagregamos, nesta seção, a administração pública nos doze sub-setores enumerados na introdução deste trabalho e analisamos as características e o comportamento de cada um ao longo do período em relação ao conjunto do setor.

3.1 - Emprego

3.1.1 - Estrutura do emprego

3.1.1.1 - Participação de cada sub-setor no emprego da administração pública

A tabela 2 mostra o peso relativo de cada sub-setor no emprego da administração pública como um todo, por nível educacional.

Vê-se, antes de mais nada, que em 1981 os cinco sub-setores com maior peso no emprego total do setor eram, respectivamente, “ensino”, “energia, gás e água”, “serviços administrativos municipais”, “saúde” e “serviços administrativos estaduais”, ao passo que “poder legislativo” e “autarquias” eram os dois com menor participação. Chama a atenção o fato de que praticamente 1/3 dos funcionários públicos estivessem ligados ao sub-setor de “ensino”.

O topo deste *ranking* se alterou consideravelmente ao longo da década. O “ensino” manteve a dianteira, aumentando inclusive sua participação no emprego total do setor, mas alterou-se a ordem de seqüência de seus seguidores, que passou a ser: “serviços administrativos municipais”, “serviços administrativos estaduais”, “saúde” e “energia, gás e água”. Esta mudança pode ser atribuída tanto ao aumento do peso relativo dos “serviços administrativos estaduais” e sobretudo municipais quanto a uma queda bastante acentuada do sub-setor “energia, gás e água”. Os dois sub-setores com menor participação continuaram sendo “poder legislativo” e “autarquias”.

Tabela 2
Composição setorial do emprego de cada nível educacional na administração pública: 1981 e 1990

	< 1		1 a 4		5 a 8		9 a 11		> 11		Total	
	1981	1990	1981	1990	1981	1990	1981	1990	1981	1990	1981	1990
Previdência	1.10	1.05	1.12	1.94	3.66	2.29	3.48	3.35	5.66	5.03	3.36	3.19
Saúde	6.59	3.84	9.11	7.59	11.57	10.52	6.61	7.73	7.49	6.83	8.42	7.74
Ensino	15.02	19.90	24.11	27.61	19.73	21.32	40.77	37.98	44.44	44.46	32.07	33.65
Poder legisl.	0.60	0.35	0.56	0.76	0.98	1.45	1.05	1.92	1.37	2.03	0.95	1.55
Justiça	0.55	0.00	1.38	0.71	3.61	2.07	3.81	3.28	4.58	5.14	3.21	2.86
Serv. Adm. Fed.	5.68	1.40	4.60	1.78	5.37	2.35	5.68	2.75	7.45	5.52	5.79	3.16
Serv. Adm. Est.	9.34	7.85	8.04	8.05	6.59	8.45	7.70	8.92	9.74	10.29	8.13	8.97
Serv. Adm. Munic.	24.91	52.71	21.19	37.14	10.69	19.42	6.32	10.12	4.70	7.06	11.30	18.70
Autarquia	0.37	0.35	0.21	0.05	0.49	0.45	0.52	0.23	0.56	0.41	0.44	0.29
Forças Armadas	3.66	0.35	4.04	1.83	11.72	9.57	9.27	7.86	4.29	4.28	7.05	5.60
Polícia	2.38	1.05	7.99	3.87	14.60	11.75	7.36	9.85	4.04	3.87	7.93	6.92
Energ. gás & água	30.40	11.17	17.66	8.66	10.94	10.41	7.36	6.07	5.70	5.14	11.36	7.39
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fonte: PNAD/IBGE.

O sub-setor que registrou o maior aumento de sua participação no emprego (quase 7 pontos percentuais) foi “serviços administrativos municipais”; a maior queda (quase 4 pontos percentuais) foi a de “energia, gás e água”.

No que diz respeito aos “serviços administrativos municipais”, note-se que a sua participação no emprego de funcionários públicos aumentou para todos os níveis educacionais. Este fenômeno certamente deve estar ligado ao enorme aumento do número de municípios verificado sobretudo a partir da implantação da “Nova República”, em meados da década. Ele foi particularmente intenso para aqueles com menos de 1 ano de estudo, onde a importância relativa deste sub-setor mais do que dobrou, donde podemos deduzir que ele foi o principal responsável pelo desempenho da administração pública na geração de empregos para este tipo de trabalhadores que destacamos acima.

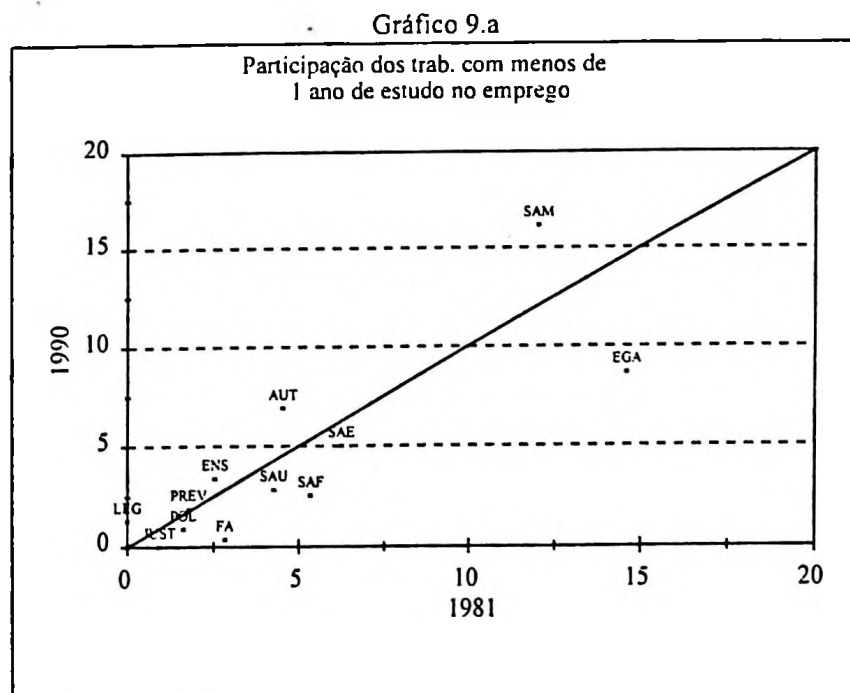
Também merece ser registrado que o aumento do peso relativo do “ensino” se deu sobretudo nos níveis de escolaridade mais baixos. Ou seja, o aumento do tamanho relativo do setor parece ter se dado de forma concomitante a uma deterioração da qualidade média dos serviços que presta.

Observe-se, por fim, um contraste marcante entre sub-setores cuja importância relativa no emprego total da administração pública tende a aumentar com o nível de escolaridade (como “previdência”, “poder legislativo”, “justiça” e - embora não de forma contínua, “ensino” e “saúde”) e outros em que ocorre exatamente o oposto (“serviços administrativos municipais” e “energia, gás e água”).

3.1.1.2 - Composição do emprego de cada sub-setor por nível educacional

Os gráficos 9.a a 9.e ilustram a composição do emprego dentro de cada sub-setor da administração pública em termos de níveis educacionais. A partir deles, é possível se deduzir que:

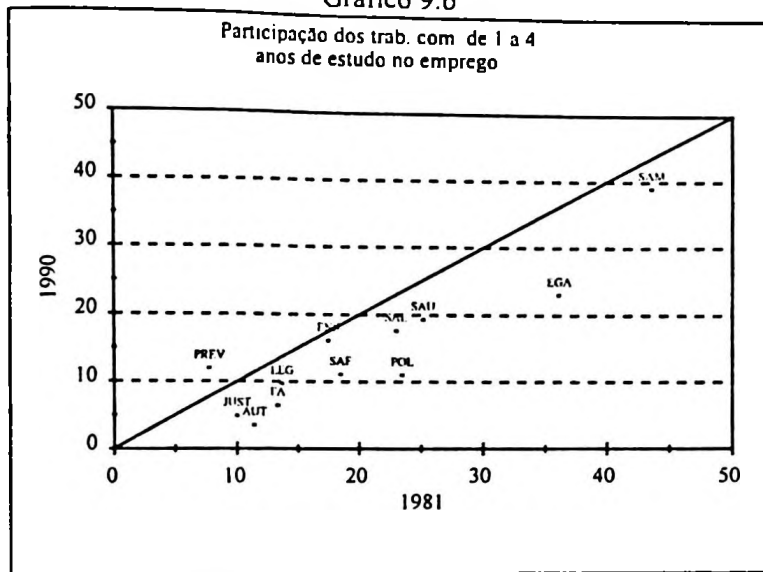
- os “serviços administrativos municipais”, ou seja, o sub-setor que - como vimos acima - mais aumentou seu tamanho relativo dentro da administração pública como um todo, é de longe o setor que emprega proporcionalmente mais trabalhadores pouco qualificados (gráfico 9.a e 9.b). Esta tendência se exacerbou, ao longo da década, no que diz respeito àqueles com menos de 1 ano de estudo;
- há uma diferença nítida entre a qualidade - medida pelo grau de escolaridade - dos servidores das esferas federal, estadual e municipal;
- as tendências registradas na seção 2 quanto à diminuição da importância relativa dos trabalhadores com de 1 a 4 anos de estudo e ao aumento da dos com mais de 9 anos foi acompanhada por todos os sub-setores;⁷



Fonte: PNAD/IBGE.

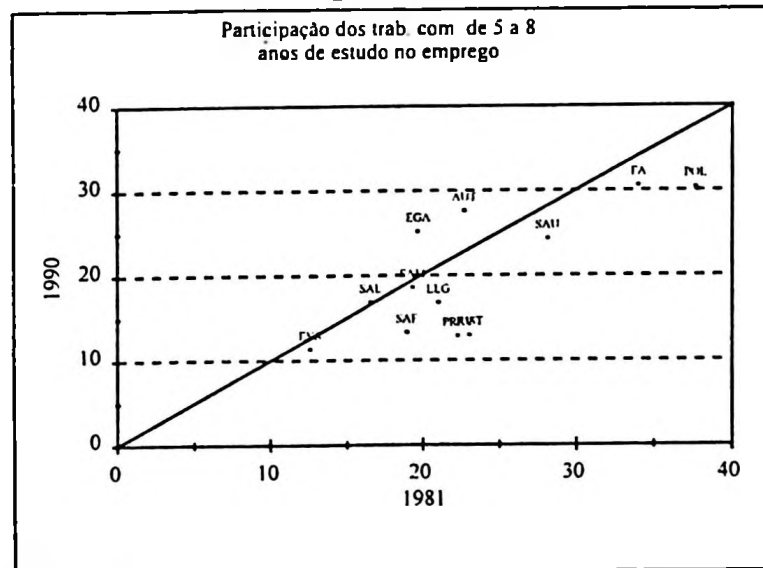
⁷ Com as exceções de “previdência”, para os trabalhadores com de 1 a 4 anos de estudo, e de “autarquias” para os de 9 a 11.

Gráfico 9.b



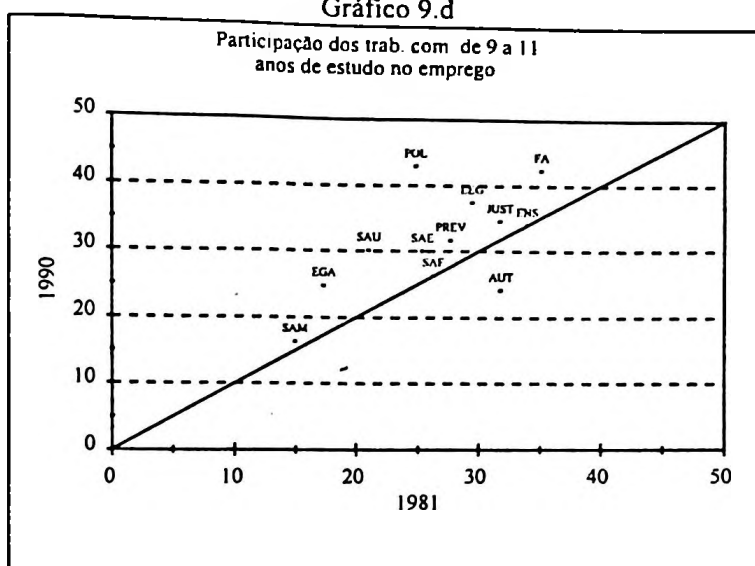
Fonte: PNAD/IBGE.

Gráfico 9.c



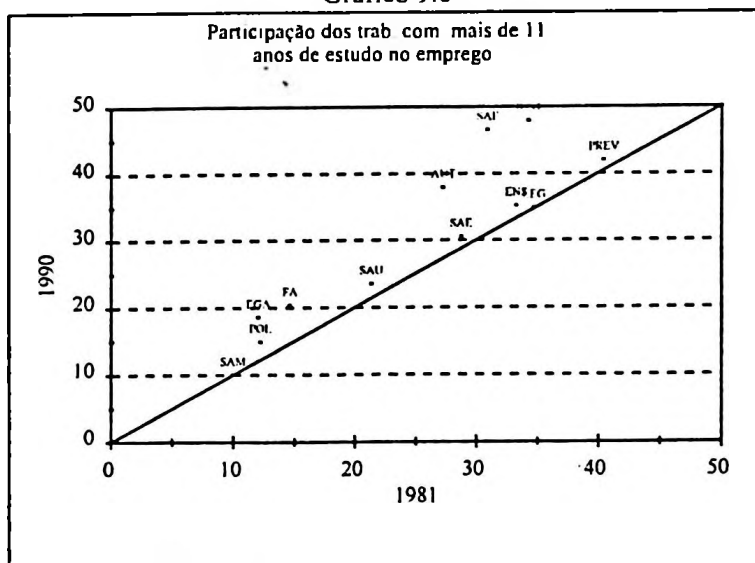
Fonte: PNAD/IBGE.

Gráfico 9.d



Fonte: PNAD/IBGE.

Gráfico 9.e



Fonte: PNAD/IBGE.

- os sub-setores que - tomando-se o período como um todo - resultaram ter um viés mais acentuado ao emprego de trabalhadores mais qualificados, como “justiça”, “serviços administrativos federais” ou “previdência” apresentaram. como vimos acima, uma importância decrescente no emprego total da administração pública.

3.1.1.3 - Síntese

A tabela 3 abaixo sintetiza as informações da tabela 2 e dos gráficos 9.a a 9.e.

Tabela 3
Composição do emprego na administração pública por sub-setor e por nível educacional: 1981 e 1990

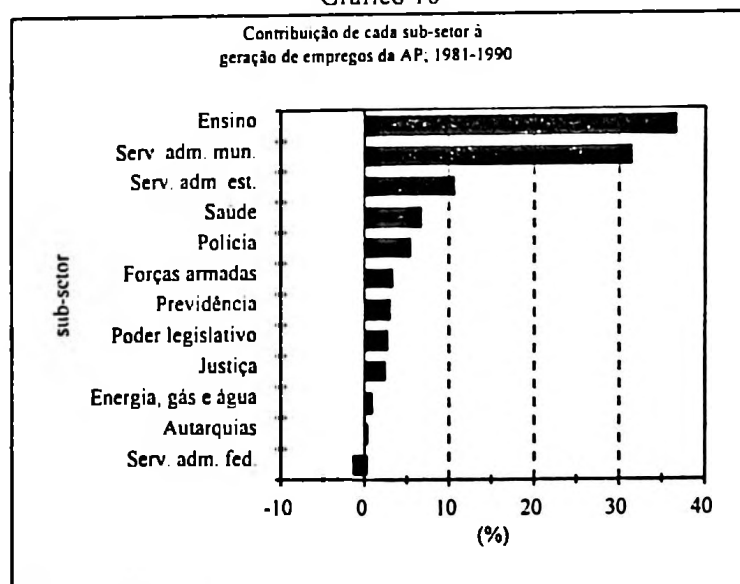
	< I		I a 4		5 a 8		9 a 11		> 11		Total	
	1981	1990	1981	1990	1981	1990	1981	1990	1981	1990	1981	1990
Previdência	0,06	0,06	0,26	0,38	0,75	0,41	0,93	1,01	1,36	1,34	3,36	3,19
Saúde	0,36	0,22	2,12	1,49	2,37	1,88	1,77	2,33	1,80	1,82	8,42	7,74
Ensino	0,82	1,14	5,61	5,42	4,04	3,81	10,91	11,45	10,68	11,84	32,07	33,65
Poder legisl.	0,00	0,02	0,13	0,15	0,20	0,26	0,28	0,58	0,33	0,54	0,95	1,55
Justiça	0,03	0,00	0,32	0,14	0,74	0,37	1,02	0,99	1,10	1,37	3,21	2,86
Serv. Adm. Fed.	0,31	0,08	1,07	0,35	1,10	0,42	1,52	0,83	1,79	1,47	5,79	3,16
Serv. Adm. Est.	0,51	0,45	1,87	1,58	1,35	1,51	2,06	2,69	2,34	2,74	8,13	8,97
Serv. Adm. Munic.	1,36	3,02	4,93	7,29	2,19	3,47	1,69	3,05	1,13	1,88	11,30	18,70
Autarquia	0,02	0,02	0,05	0,01	0,10	0,08	0,14	0,07	0,12	0,11	0,44	0,29
Forças Armadas	0,20	0,02	0,94	0,36	2,40	1,71	2,48	2,37	1,03	1,14	7,05	5,60
Polícia	0,13	0,06	1,86	0,76	2,99	2,10	1,97	2,97	0,97	1,03	7,93	6,92
Energ. gás & água	1,66	0,64	4,11	1,70	2,24	1,86	1,97	1,83	1,37	1,37	11,36	7,39
Total	5,46	5,73	23,27	19,63	20,48	17,87	26,76	30,15	24,03	26,63	100,00	100,00

Fonte: PNAD/IBGE.

3.1.2 - Geração de emprego

O gráfico 10 abaixo ilustra a importância relativa de cada sub-setor da administração pública na geração total de emprego do setor como um todo entre 1981 e 1990.

Gráfico 10



Fonte: PNAD/IBGE.

Os pontos que sobressaem são:

- os “serviços administrativos federais” são o único setor que contribui negativamente; em outras palavras, o emprego deste sub-setor resulta ter encolhido ao longo deste período; e
- o sub-setor que mais contribuiu à geração de emprego foi “ensino”, o que não é surpreendente - dado o tamanho relativo do setor. Ele foi acompanhado de perto, contudo, pelos “serviços administrativos municipais”, que - como ressaltamos acima - foi o sub-setor cujo peso relativo mais aumentou durante a década de 80.

Esta análise será aprofundada numa próxima versão deste artigo, detalhando-a por nível educacional.

3.2 - Renda

3.2.1 - Estrutura de salários

Voltamos agora nossa atenção para o estudo dos diferenciais de salários existentes entre os diferentes sub-setores da administração pública. Baseamos nossa análise nas tabelas 4 e 4' abaixo.

Uma primeira constatação a se fazer é a de que - tanto em 1981 quanto em 1990 - os três sub-setores que melhor remuneraram seus funcionários são “justiça”, “poder legislativo” e “serviços administrativos federais”. A primeira vista, isto de certa forma se justifica, dado que nos três setores pudemos observar uma tendência a uma relativa intensidade em mão-de-obra mais qualificada. Há de se observar, contudo, que setores com características semelhantes no que diz respeito à composição do emprego por níveis educacionais ocupam posições bem diferentes nesse *ranking*: é o caso de “previdência”, “saúde” e, sobretudo, “ensino”.

A situação deste último sub-setor é calamitosa. As tabelas 4 e 4' mostram, de fato, que, em 1981, ele tendia a remunerar os trabalhadores de qualquer nível educacional abaixo de todos os demais. Seu salário médio só superava o dos “serviços administrativos municipais” em função do enorme diferencial de capital humano nos dois sub-setores. Este quadro praticamente não se alterou em 1990: se o sub-setor “justiça” consta remunerar menos ainda os trabalhadores com que não completaram sequer 1 ano de estudo, há de se notar que a sua participação no emprego deste tipo de trabalhadores é estatisticamente irrelevante (como sobressai dos dados apresentados na sub-seção 3.1).

Tabela 4
Estrutura de salários na administração pública por sub-setor e por nível educacional
(média/administração pública = 100): 1981 e 1990

	< I		I a 4		5 a 8		9 a 11		> 11		Total	
	1981	1990	1981	1990	1981	1990	1981	1990	1981	1990	1981	1990
Previdência	50 81	25 91	58 42	53 08	74 41	77 60	85 71	106 79	182 94	253 84	119 91	156 70
Saúde	38 29	27 91	48 95	50 28	53 13	54 03	67 06	67 98	175 95	205 99	80 66	92 41
Ensino	26 01	18 86	27 32	22 50	35 22	28 53	58 78	52 64	137 55	138 98	75 70	74 28
Poder legistl.	123 92	33 90	94 38	117 76	104 44	110 86	127 83	144 15	319 43	378 27	184 89	216 02
Justiça	29 59	16 85	75 44	124 37	100 00	82 89	118 34	128 31	305 58	356 12	173 39	231 23
Serv. Adm. Fed.	35 36	66 27	59 81	81 96	109 92	96 16	126 46	119 71	267 24	247 02	149 52	170 42
Serv. Adm. Est.	55 92	33 42	64 45	59 42	80 32	65 49	89 69	106 74	212 79	247 99	115 67	130 99
Serv. Adm. Munic.	36 36	22 31	51 37	38 84	60 03	49 11	67 28	66 94	199 90	198 51	68 47	58 69
Autarquia	37 78	41 19	50 07	77 98	71 16	68 89	91 23	116 64	228 24	182 54	117 45	121 28
Forças Armadas	46 96	26 44	48 13	50 80	69 72	50 20	110 18	105 87	314 59	249 36	116 26	114 25
Polícia	50 28	41 94	88 75	102 73	96 13	97 23	115 70	110 09	216 39	278 54	113 26	129 76
Energ. gás & água	39 62	44 23	67 83	67 74	100 68	91 80	150 33	131 18	394 98	260 01	124 09	122 99
Total	38 57	26 16	53 21	44 32	71 67	60 23	85 91	82 72	199 08	203 19	100 00	100 00

Fonte: PNAD/IBGE.

Tabela 4'
Ranking salarial dos sub-setores da administração pública

1981						1990					
< I	I a 4	5 a 8	9 a 11	> 11	Tot.	< I	I a 4	5 a 8	9 a 11	> 11	Tot.
LEG	LEG	SAF	EGA	EGA	LEG	SAF	JUST	LEG	LEG	LEG	JUST
SAE	POL	LEG	LEG	LEG	JUST	EGA	LEG	POL	EGA	JUST	LEG
PREV	JUST	EGA	SAF	FA	SAF	POL	POL	SAF	JUST	POL	SAF
POL	EGA	JUST	JUST	JUST	EGA	AUT	SAF	EGA	SAF	EGA	PREV
FA	SAE	POL	POL	SAF	PREV	LEG	AUT	JUST	AUT	PREV	SAE
EGA	SAF	SAE	FA	AUT	AUT	SAE	EGA	PREV	POL	FA	POL
SAU	PREV	PREV	AUT	POL	FA	SAU	SAE	AUT	PREV	SAE	EGA
AUT	SAM	AUT	SAE	SAE	SAE	FA	PREV	SAE	SAE	SAF	AUT
SAM	AUT	FA	PREV	SAM	POL	PREV	FA	SAU	FA	SAU	FA
SAF	SAU	SAM	SAM	PREV	SAU	SAM	SAU	FA	SAU	SAM	SAU
JUST	FA	SAU	SAU	SAU	ENS	ENS	SAM	SAM	SAM	AUT	ENS
ENS	ENS	ENS	ENS	ENS	SAM	JUST	ENS	ENS	ENS	ENS	SAM

Fonte: tabela 4 acima.

Outros pontos interessantes a serem ressaltados são:

- em 1981, o “poder legislativo” era o sub-setor que melhor remunerava, em média, os seus funcionários, o que se devia sobretudo à maneira em que ele pagava aqueles com 4 ou menos anos de estudo. Em 1990, ele perdeu a cabeceira do ranking, apesar de ter se tornado o que mais remunerava todas as faixas de trabalhadores com mais de 4 anos de estudo;
- os sub-setores que mais melhoraram sua posição no ranking entre 1981 e 1990 são “polícia” e “serviços administrativos estaduais” (+3); e
- aquele que mais piorou (-3) foi “energia, gás e água”.

3.2.2 - Folha de salários

A folha de salários da administração pública como um todo aumentou mais de 45% - em termos reais - entre 1981 e 1990, o que seguramente dificultou a manutenção do equilíbrio orçamentário do setor público num período marcado por uma relativa estagnação da atividade econômica e pela paulatina deterioração da capacidade de arrecadação tributária acarretada pela aceleração inflacionária que também o caracterizou. Nosso objetivo aqui é o de investigar quais os principais determinantes deste fenômeno.

A tabela 5 ilustra a estrutura da folha de salários em 1981 e em 1990. É possível se observar, nela, que os dois sub-setores que mais aumentaram seu peso relativo na folha de salários foram “serviços administrativos municipais” (+ 3,28 pontos percentuais) e “serviços administrativos estaduais” (+ 2,35); já os que mais diminuíram foram “energia, gás e água” (- 5) e “serviços administrativos federais”. Estas variações são condizentes com as das participações destes sub-setores no emprego total da administração pública.

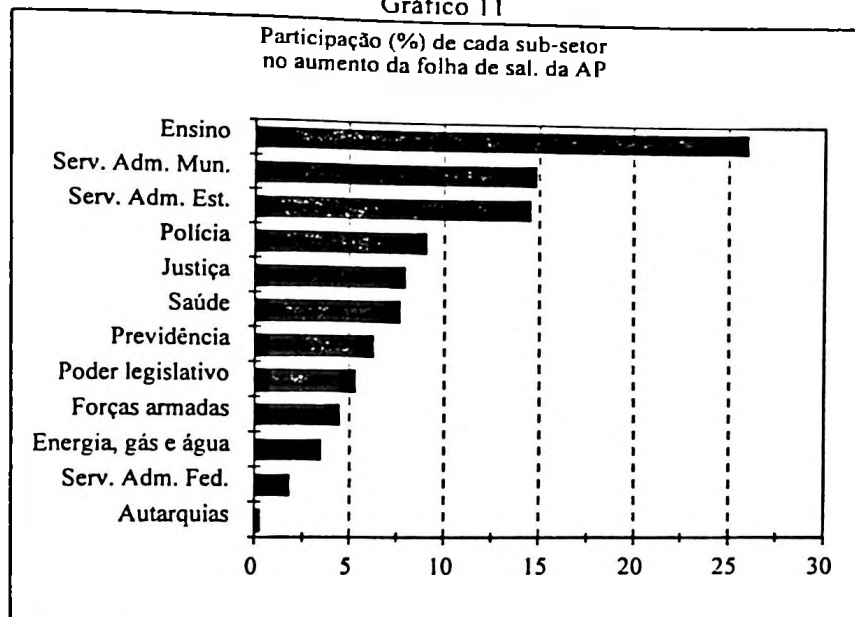
Tabela 5
Composição da folha de salários da administração pública
por sub-setor e por nível educacional (total/administração pública = 100): 1981 e 1990

	< 1		1 a 4		5 a 8		9 a 11		> 11		Total	
	1981	1990	1981	1990	1981	1990	1981	1990	1981	1990	1981	1990
Previdência	0.03	0.02	0.15	0.20	0.56	0.31	0.80	1.08	2.49	3.39	4.03	4.99
Saúde	0.14	0.06	1.04	0.75	1.26	1.02	1.19	1.59	3.17	3.74	6.79	7.15
Ensino	0.21	0.21	1.55	1.22	1.42	1.09	6.41	6.03	14.69	16.45	24.28	25.00
Poder legisl.	0.00	0.01	0.13	0.18	0.21	0.28	0.36	0.84	1.05	2.04	1.75	3.34
Justiça	0.01	0.00	0.24	0.17	0.74	0.30	1.21	1.26	3.37	4.87	5.57	6.61
Serv. Adm. Fed.	0.11	0.06	0.64	0.29	1.21	0.41	1.92	0.99	4.78	3.64	8.66	5.38
Serv. Adm. Est.	0.28	0.15	1.20	0.94	1.09	0.99	1.85	2.87	4.98	6.80	9.40	11.75
Serv. Adm. Munic.	0.50	0.67	2.53	2.83	1.32	1.70	1.14	2.64	2.26	3.73	7.74	10.98
Autarquia	0.01	0.01	0.02	0.01	0.07	0.05	0.13	0.08	0.28	0.20	0.51	0.35
Forças Armadas	0.09	0.01	0.45	0.18	1.67	0.86	2.74	2.51	3.24	2.84	8.20	6.40
Polícia	0.06	0.03	1.65	0.78	2.88	2.04	2.28	3.27	2.10	2.86	8.98	8.97
Energ. gás & água	0.66	0.28	2.79	1.15	3.25	1.71	2.96	2.40	5.43	3.55	14.09	9.09
Total	2.11	1.50	12.38	8.70	14.68	10.76	22.99	24.94	47.85	54.10	100.00	100.00

Fonte: PNAD/IBGE.

O gráfico 11 abaixo mostra o *ranking* dos sub-setores que mais contribuíram ao aumento da folha de salários do setor, liderado por “ensino” e “serviços administrativos municipais”.

Gráfico 11



Fonte: PNAD/IBGE.

Repare que estes mesmos sub-setores são os mesmos que mais participaram da geração de empregos no setor - sendo que suas contribuições neste último aspecto foram consideravelmente mais elevadas que na geração de renda. Isto se explica pelo fato destes também serem os dois que remuneram pior os seus funcionários.

4 - Conclusão

Segundo os resultados das tabulações da PNAD/IBGE que analisamos neste trabalho, a administração pública gerou 2,5 milhões de novos empregos ao longo da década de 80, o equivalente a 16% da geração total de novos postos de trabalho na economia brasileira neste mesmo período. Sua participação na ocupação total cresceu de 11% em 1981 para 12,5% em 1990. Ainda assim, entretanto, o Brasil ainda se caracterizava - desde uma perspectiva internacional, em 1990 - como um país em que a participação do setor é bastante baixa.

Nossos dados indicam que este crescimento do emprego no setor não pode ser interpretado como um comportamento contra-cíclico propriamente dito, visto que o perfil da maioria dos trabalhadores contratados não coincidiu com o daqueles que mais contribuíram ao crescimento da PEA e que mais foram prejudicados pelos sobressaltos da economia durante este período. O setor se tornou menos intensivo em trabalhadores de qualificação intermediária e mais intensivo ainda naqueles de alta qualificação.

Pudemos constatar, de fato, que a qualidade dos empregados da administração pública - medida pelo grau de escolaridade - é muito superior à do restante da economia, embora o setor tenda a remunerar seus trabalhadores mais qualificados bem abaixo do "mercado". Em 1990, mais de um quarto dos funcionários públicos haviam ingressado na universidade, quando o número médio de anos de estudo da PEA ocupada como um todo não chegava a 5.

Pode-se dizer, por outro lado, que a atuação do setor enquanto empregador tende a reduzir a desigualdade de renda, no sentido em que o leque salarial entre trabalhadores qualificados e não qualificados é mais baixo que no setor privado. Há de se ressaltar, contudo, que este tendeu a aumentar durante o período, em função das pesadas perdas salariais sofridas pelos menos qualificados.

Uma análise mais desagregada nos permitiu descobrir que os "serviços administrativos municipais" tiveram uma participação decisiva na evolução do emprego do setor, sobretudo a partir de meados da década, coincidindo com a onda de criação de municípios gerada pela "Nova República". Este sub-setor aumentou consideravelmente seu peso relativo no emprego total e na folha de salários da administração pública como um todo, sobretudo no que diz respeito aos trabalhadores de menor qualificação, embora ele seja aquele que pior remunera - em média - seus funcionários.

Outro resultado importante a que chegamos é o de que o "ensino" foi, tristemente, de ponta a ponta da década, o sub-setor que pior remunerou os funcionários públicos de qualquer nível de escolaridade.

Verificamos também uma grande heterogeneidade na composição da força de trabalho nos diferentes sub-setores que compoem a administração pública. Vimos, entre outras coisas, que o grau de escolaridade é superior nos "serviços administrativos federais" que nos "estaduais", o qual, por sua vez, também supera o registrado naqueles "municipais". Este resultado indica que talvez seja preciso relativizar o discurso do "quanto mais descentralizado, mais eficiente" no tocante à implementação de políticas públicas, sobretudo tendo em vista que o atual desencanto em relação à eficácia da esfera federal se dá depois de uma década em que o nível de emprego deste sub-setor se retraiu.

Isto tudo nos faz pensar que a ineficiência do setor público no Brasil não se deve ao fato de que ele empregue muito ou mal, ou ainda a que ele pague salários exorbitantes a seus funcionários. O problema parece passar muito mais pela má gestão dos recursos humanos uma vez que estes já ingressaram no setor, o que inclui, evidentemente, a questão salarial.

Eventuais reformas, portanto, deveriam encaminhar-se mais no sentido de alterar o quadro institucional que rege o estatuto dos servidores e a articulação das diferentes esferas que compoem a administração pública do que naquele de simplesmente se reduzir o tamanho do setor.

Referências Bibliográficas

Amadeo, Edward, Ricardo Barros, José Marcio Camargo, Rosane Mendonça, Valéria Pero e André Urani (1993): "Human Resources during Adjustment", Texto para Discussão Interna n. , IPEA, Rio de Janeiro.

Blank, Rebecca M. (1985): "An analysis of Worker's Choice Between the Public and Private Sectors, Industrial and Labor Relations Review, n. 38

_____ (1993): "Public Sector Growth and Labor Market Flexibility: The United States VS. The United Kingdom", NBER Working Paper Series n. 4339, Cambridge MA.

Ehrenberg, Ronald G. and Schwarz, Joshua L. (1986): "Public Sector Labor Markets", in Ashenfelter, Orley C. and Richard Layard (eds.): "Handbook of Labor Economics", vol. 2, North-Holland, Amsterdam.

Engelen-Kefer, Ursula (1990): "International Labour Standards and Economic Development: The Role of Public Labour Administration". Labour and Society, vol. 15, n. 1, 1990.

Freeman, Richard B. (1987): "How do Public Sector Wages and Employment Respond to Economic Conditions? in Wise, David A. (ed.): "Public Sector Payrolls", Chicago University Press, Chicago.

Heller, Peter S. and Tait Alan A.(1993): "Government Employment and Pay: Some International Comparison. IMF Occasional Paper, n. 2, Washington D.C.

OECD (1982): "Employment in the Public Sector", Paris.

Rose, Richard. (1985) "Public Employment in Western Nations", Cambridge University Press, Cambridge.

Pederson, P. J. Schimidt-Soreson. J. B. Smith, N. And Westergard-Nielsen, N. (1990): "Wage differentials Between the Public and Private Sectors", Journal of Public Economics, n. 41.

Urani, André (1995): "Tendências Recentes da Evolução da Ocupação no Brasil", in Zylberstajn, Hélio (org.): "O Trabalho no Brasil no Limiar do Século XXI", ABET/OIT, 1995 (no prelo).