

TÓPICOS ESPECIAIS DE CONJUNTURA

Os salários dos servidores da Administração Direta do Rio Grande do Sul — 1980-90*

*Carlos Henrique Horn**
Cesar Acosta Rech****

A questão dos salários dos servidores da Administração Direta do Rio Grande do Sul tem sido enfocada, em estudos recentes, sob a ótica da manutenção do poder aquisitivo. De um lado, esses estudos tratam de examinar a trajetória do salário real nos últimos anos, mais especificamente a contar de meados da década de 70 (HORN, CALAZANS,¹ 1992; RUIZ, 1992; RECH, 1993); de outro, inserem-se no contexto das barganhas salariais entre o Governo do Estado e os servidores (HORN, 1991; CALAZANS, 1992 e 1993). Uma característica comum a tais tentativas consiste na superação do enfoque tradicionalmente reservado ao assunto, em que os salários dos servidores públicos são abordados como despesas de pessoal que requerem meios para seu financiamento. Não se trata, é claro, de desconhecer a existência de um problema de financiamento de um gasto agregado, logo, da necessidade de seu estudo, mas, sim, de ampliar a fronteira em que a questão salarial no setor público tem sido investigada. Nesse sentido, reserva-se maior atenção a tópicos como o comportamento do salário real e dos níveis relativos das remunerações dos servidores segundo os órgãos da Administração e, como corolário da análise, a critérios para a formulação de políticas salariais no setor público.

O presente artigo representa, em boa medida, uma continuidade desses estudos. De modo preciso, constitui uma exposição sobre o comportamento do salário real dos servidores ativos da Administração Direta do Rio Grande do Sul no período entre 1980 e 1990. A análise atém-se especialmente ao indicador do salário médio real dos servidores, o qual resulta da relação entre o valor da despesa de pessoal e uma estimativa do número médio de servidores em cada ano. Excluem-se dessa análise, por definição, os servidores inativos e os pensionistas e, devido a problemas de inexistência ou de insuficiência de informação por parte dos órgãos públicos, os servidores da Brigada Militar, da Secretaria de Segurança Pública e da Secretaria de Turismo.¹ Os índices da despesa de pessoal, do emprego e do salário médio real dos servidores são apresentados na Tabela 1.

* A elaboração deste artigo foi motivada pelos resultados obtidos na monografia de conclusão do Curso de Graduação em Ciências Econômicas, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, denominada **Os Salários dos Servidores da Administração Direta do Rio Grande do Sul, 1980-1990**, de Cesar Acosta Rech. O artigo utiliza-se dos resultados expostos sobretudo no Capítulo 2 dessa monografia e de outros indicadores especialmente construídos.

** Economista do DIEESE e Professor da UFRGS.

*** Economista, Coordenador Operacional da IETEC da Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio de Porto Alegre.

¹ Para maiores detalhes sobre a metodologia de construção do indicador de salário médio real dos servidores ativos, ver Rech (1993, p. 14-17).

Tabela 1

Índices da despesa de pessoal, do emprego e do salário médio dos servidores ativos da Administração Direta do Rio Grande do Sul — 1980-90

ANOS	DESPESA DE PESSOAL (1)	EMPREGO	SALÁRIO MÉDIO (1)
1980	100,0	100,0	100,0
1981	111,3	104,6	106,5
1982	124,0	109,7	113,1
1983	115,0	113,2	101,6
1984	86,4	115,2	75,0
1985	116,8	112,2	104,0
1986	144,1	110,0	131,0
1987	107,1	108,5	98,7
1988	86,8	104,8	82,8
1989	107,5	104,1	103,3
1990	123,4	110,3	111,9

FONTE DOS DADOS BRUTOS: FINANÇAS DO ESTADO (1989, 1991). Porto Alegre: Secretaria de Estado da Fazenda/Gabinete de Orçamento e Finanças. v.38, 40.

NOTA: 1. Exclusive servidores da Brigada Militar, da Secretaria de Segurança Pública e da Secretaria de Turismo.
2. Base: média de 1980 = 100.

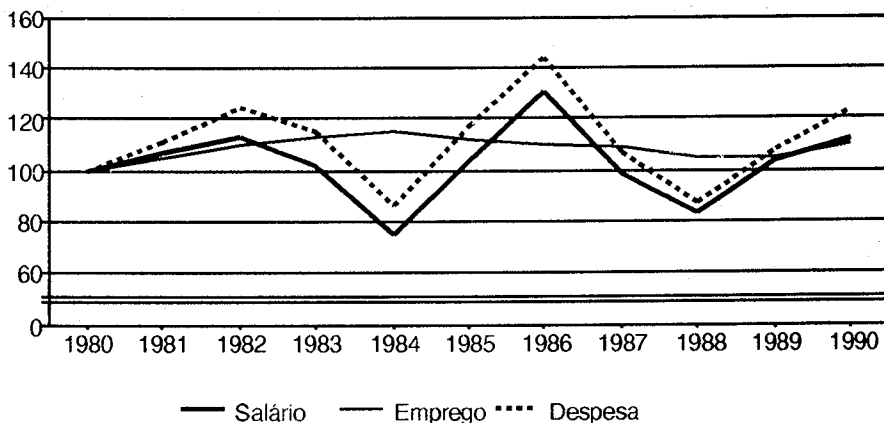
(1) Índices de valores a preços constantes. Deflator: IGP-DI.

Esses resultados são plotados no Gráfico 1, que permite uma melhor visualização do seu comportamento. O nível de emprego dos servidores ativos do Estado apresentou crescimento contínuo entre 1980 e 1984, atingindo, neste último ano, um patamar 15,2% superior ao do início da década. Em 1985, o crescimento deu lugar a cinco anos de redução ininterrupta do número de funcionários ativos. Apenas em 1990, observou-se nova elevação, fazendo com que o nível do emprego na Administração Direta ficasse 10,3% acima do verificado em 1980.

O índice da despesa de pessoal apresentou trajetória distinta, com oscilações de maior amplitude e em menor intervalo. O comportamento desse agregado nos anos 80 caracterizou-se pela alternância bianual de movimentos de crescimento e queda, em torno de um eixo praticamente desprovido de tendência. Parece evidente ainda que o nível de emprego não exerceu influência marcante sobre as flutuações da despesa de pessoal. A título de ilustração, note-se que, em 1984, ano em que o número de servidores ativos alcançou o pico da década, a despesa de pessoal estava no vale.

GRÁFICO 1

**ÍNDICES DA DESPESA DE PESSOAL, DO EMPREGO E DO SALÁRIO
MÉDIO DOS SERVIDORES ATIVOS DA ADMINISTRAÇÃO
DIRETA DO RIO GRANDE DO SUL — 1980-90**



FONTE: Tabela 1.

NOTA: 1. Excluídos servidores da Brigada Militar, da Secretaria de Segurança Pública e da Secretaria de Turismo.

2. Despesa de Pessoal e salário médio a preços constantes. Deflator: IGP-DI.

3. Base: média de 1980 = 100.

Com efeito, as oscilações do agregado da despesa foram determinadas sobretudo pelo comportamento do salário médio. Convém assinalar, assim, as três principais características da evolução do salário médio real dos servidores ativos entre 1980 e 1990, a saber:

- a) não se observa tendência clara quanto a ganho ou perda de salário real;
- b) a trajetória do salário real manifestou grandes oscilações em torno de um eixo próximo ao nível do salário no início do período; e
- c) as oscilações do salário real apresentaram absoluta regularidade, alternando-se dois anos de crescimento e dois anos de redução salarial.

A conclusão sobre a trajetória salarial desprovida de tendência refere-se ao conjunto dos servidores ativos, o que encobre especificidades quanto à remuneração dos funcionários segundo o órgão a que se vinculam ou o cargo que ocupam. De fato, ao se examinar o indicador salário médio real desagregado por órgão, constata-se, inicialmente, que o comportamento dos salários nos órgãos do Poder Legislativo (Assembléia Legislativa e Tribunal de Contas) foi mais favorável do que o da média dos servidores, havendo nítida tendência de crescimento no caso da Assembléia. Em segundo lugar, verifica-se que os salários no Poder Judiciário praticamente acompanharam a trajetória da média, ob-

servando-se, contudo, um pólo de crescimento (Procuradoria Geral da Justiça) e outro de redução salarial (Juizado de Menores). Quanto aos salários no Poder Executivo, a maior parte dos casos evidencia comportamento inferior ao da média.²

Não obstante, a constatação de que o salário médio real do conjunto dos servidores ativos não tenha declinado tendencialmente nos anos 80 entra, aparentemente, em choque com os resultados obtidos nos estudos de Horn e Calazans (1992) e de Ruiz (1992). Ruiz analisa o comportamento do poder aquisitivo do funcionalismo público estadual entre 1980 e 1992, a partir de valores selecionados das tabelas salariais do Quadro Geral e do Quadro de Técnicos Científicos, considerados apenas os salários-base para os servidores em regime de 40 horas. Essa análise demonstra a ocorrência de um movimento de redução do salário-base real na década. Idêntica conclusão encontra-se no estudo de Horn e Calazans, que se circunscreve à evolução do vencimento básico do magistério público estadual entre 1974 e 1991. Nas Tabelas 2 e 3, são expostos os resultados desses estudos, em confronto com os indicadores do salário médio real dos servidores ativos da Administração Direta e da Secretaria de Educação, obtidos em Rech (1993).

A divergência entre as trajetórias desses indicadores de salário explica-se pela metodologia utilizada em sua construção. De um lado, têm-se indicadores que levam em conta apenas o salário-base dos servidores, extraídos das tabelas dos quadros respectivos. De outro, índices de salário médio resultantes da relação entre a despesa de pessoal e o número de servidores. Ora, esses índices são afetados por uma vasta gama de condicionantes, tais como, dentre outros, a composição do emprego, a incorporação de funções gratificadas, as vantagens por tempo de serviço e eventuais abonos de salário, além, é claro, dos valores básicos das tabelas salariais. Assim, ainda que os valores básicos evidenciem tendência à diminuição, o salário médio real não segue necessariamente igual trajetória, desde que, por exemplo, outras parcelas passem a compor a remuneração de uma fração cada vez maior dos servidores ou que os valores dessas parcelas aumentem para o mesmo número de servidores, o que, em geral, ocorre quando se verifica crescimento do tempo médio de serviço do quadro funcional.

Em um dos estudos mencionados, ao se identificar a tendência declinante do vencimento básico real do magistério no período 1974-91, é referido um possível comportamento divergente entre o valor básico da tabela salarial e a remuneração efetivamente percebida pelos professores, a qual é um composto de várias parcelas:

"Trata-se de um violento arrocho salarial, apenas contra-arrestado, para cada professor tomado individualmente, pela possibilidade de ascensão na linha de promoção do quadro de carreira e pelos avanços trienais de salário. Sem considerar que o uso das promoções e dos triênios como mecanismo de proteção do poder de compra representa uma perversão do próprio instituto, nada assegura, contudo, a eficácia desse mecanismo diante da intensidade da contração imposta à matriz salarial" (HORN, CALAZANS, 1992, p.67).

² Calazans (1993) apresenta uma análise da relação entre o salário médio dos servidores públicos por órgão e o salário médio total, incluindo-se inativos e pensionistas, entre 1981 e 1991. Os dados referem-se ao mês de maio de cada ano. Em Rech (1993), encontra-se análise semelhante, porém circunscrita aos servidores ativos, a partir de estimativas de salário médio anual. Nesse estudo, examina-se ainda a evolução do salário médio real dos servidores ativos da Administração Direta do Rio Grande do Sul, classificados segundo o órgão a que se vinculam.

Com efeito, a evolução relativamente mais benéfica do salário médio real reflete o fato de que instrumentos criados com vistas a estimular os servidores pela dedicação dispensada no exercício da função pública, através de aumentos reais de salários, se tornaram meramente formas de se evitarem maiores perdas de poder aquisitivo, decorrentes do processo inflacionário crônico que atinge a economia brasileira.

Dentre as características da trajetória do salário médio real dos servidores ativos na década de 80, sobressai-se a regularidade com que se alternaram as fases de crescimento e de redução a cada dois anos. Esse comportamento "cíclico" do salário, já evidenciado no trabalho de Ruiz (1992), requer alguma explicação.

Tabela 2

Índices do salário-base para padrões selecionados do Quadro Geral e do Quadro de Técnicos Científicos e do salário médio dos servidores ativos da Administração Direta do Rio Grande do Sul — 1980-90

ANOS	ÍNDICE DO SALÁRIO-BASE POR PADRÃO					ÍNDICE DO SALÁRIO MÉDIO (1)
	1	6	11	16	20	
1980	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1981	95,7	97,3	98,2	98,7	98,7	106,5
1982	97,9	94,7	97,2	98,3	98,3	113,1
1983	85,3	87,9	90,2	91,3	91,3	101,6
1984	77,3	78,3	80,4	81,4	81,3	75,0
1985	89,9	91,1	93,4	94,6	94,5	104,0
1986	82,7	83,8	86,0	87,0	87,0	131,0
1987	75,2	62,8	57,6	56,2	51,0	98,7
1988	75,3	58,4	51,0	47,7	55,0	82,8
1989	94,2	75,3	65,9	59,7	60,4	103,3
1990	103,2	85,1	73,8	65,1	52,6	111,9

FONTE: Tabela 1.

RUÍZ, Lourdes Burguer (1992). **Um estudo sobre o poder aquisitivo dos funcionários públicos pertencentes ao Quadro Geral e ao Quadro de Técnicos Científicos do Rio Grande do Sul**. Canoas: ULBRA.p.20 (Monografia).

NOTA: 1. Índices de valores a preços constantes. Deflator: IGP-DI.
2. Base: média de 1980 = 100.

(1) Excluíve servidores da Brigada Militar, da Secretaria de Segurança Pública e da Secretaria de Turismo.

Tabela 3

Índices do vencimento básico do magistério público estadual e do salário médio dos servidores ativos da Secretaria de Educação do Rio Grande do Sul — 1980-90

ANOS	ÍNDICE DO VENCIMENTO BÁSICO	ÍNDICE DO SALÁRIO MÉDIO
1980	100,0	100,0
1981	82,3	107,0
1982	121,5	113,6
1983	102,1	104,1
1984	76,6	72,8
1985	88,9	94,7
1986	91,4	125,4
1987	74,1	100,9
1988	54,4	79,0
1989	67,1	100,8
1990	62,2	107,0

FONTE: FINANÇAS DO ESTADO (1989, 1991). Porto Alegre: Secretaria de Estado da Fazenda/Gabinete de Orçamento e Finanças v.38, 40. HORN, Carlos Henrique, CALAZANS, Roberto Balau (1992). Por que os sinos dobram? Conflito trabalhista e salários do magistério público estadual, 1974-1991. *Análise Econômica*, Porto Alegre, v.10, n.18, p.67, set.

NOTA: 1. Índices de valores a preços constantes. Deflator: IGP-DI.
2. Base: média de 1980 = 100.

Uma hipótese aparentemente correta remete ao problema do financiamento do gasto agregado de pessoal, incluindo-se servidores ativos e inativos. Em uma palavra: um tratamento mais "frouxo" com os salários ocorreria até que a pressão das despesas de pessoal sobre a receita impusesse a necessidade de descolamento entre os reajustes dos vencimentos e a alta do custo de vida. Pode-se examinar tal hipótese através da comparação entre as variações do salário médio real e o comprometimento da receita com os gastos de pessoal, tal como exposta na Tabela 4.

A observação dos dados da Tabela 4 não permite, entretanto, corroborar a hipótese centrada na restrição financeira. O coeficiente de correlação linear entre as variáveis é 0,12271; ao se defasar em um ano a variável do comprometimento da receita, o coeficiente passa a -0,1506. Parece evidente que, nos anos 1985-86, critérios relacionados à capacidade de pagamento não influenciaram as decisões governamentais acerca do reajuste dos salários dos servidores. Nesses anos, a relação entre a despesa de pessoal e a receita

própria líquida beirou os 80%, ao passo que o salário médio real acumulou alta de 74,5%. Desconsiderando-se o biênio 1985-86 e defasando-se a variável do comprometimento da receita em um ano, o coeficiente de correlação linear atinge o valor de -0,89, compatível com a hipótese mencionada.

Todavia, na medida em que não se pode desconhecer o comportamento em 1985-86, deve-se admitir alguma explicação adicional à oscilação "cíclica" do salário dos servidores. Uma outra hipótese refere-se a razões de política eleitoral. Ruiz chama atenção para o fato de que os períodos de perda de poder aquisitivo coincidiram com os dois primeiros anos de mandato dos governantes do Estado e que os períodos de recuperação corresponderam aos dois últimos anos (RUIZ, 1992, p.35). Assim, a instabilidade dos salários dos servidores explicar-se-ia, em certa medida, pelo cálculo eleitoral dos governantes que se sucederam no poder.

Tabela 4

Variação do salário médio dos servidores ativos e relação entre despesa de pessoal e receita própria líquida da Administração Direta do Rio Grande do Sul — 1980-90

ANOS	VARIAÇÃO DO SALÁRIO MÉDIO (1) (%)	RELAÇÃO DESPESA DE PESSOAL RECEITA PRÓPRIA LÍQUIDA (2)
1980	-	67,7
1981	6,5	67,1
1982	6,2	68,8
1983	-10,1	74,0
1984	-26,2	78,3
1985	38,6	76,4
1986	25,9	77,9
1987	-24,6	68,1
1988	-16,1	55,3
1989	24,7	57,9
1990	8,3	74,7

FONTE: Tabela 1.

FINANÇAS DO ESTADO (1987, 1991). Porto Alegre: Secretaria de Estado da Fazenda/Gabinete de Orçamento e Finanças, v.36, 40.

(1) Variação de valores a preços constantes. Deflator: IGP-DI. (2) A despesa do pessoal realizada na Administração Direta inclui: ativos (pessoal civil e militar, encargos diversos e obrigações patronais), inativos, pensionistas, salário-família e despesas de exercícios anteriores. A receita própria líquida equivale à receita total menos operações de crédito e transferências intergovernamentais.

Explicando melhor: uma vez empossados no cargo, os governadores precisariam lançar mão de fontes de financiamento para atender aos compromissos assumidos durante a campanha eleitoral quanto a obras e outros. Na busca de mais recursos, o achatamento dos salários dos servidores constituiria um dos meios mais fáceis de "fazer caixa" em um ambiente inflacionário. Porém, a partir do terceiro ano de gestão, tendo-se assegurada a materialização do gasto em várias obras, iniciar-se-ia um movimento de "reposição de perdas", ancorado na necessidade de se conquistar algum apoio político entre os servidores e suas famílias, que constituem parte expressiva do eleitorado sul-rio-grandense.

Sendo assim, as flutuações dos salários dos funcionários da Administração Direta do Rio Grande do Sul nos anos 80 é um fenômeno que se poderia chamar de "alternância cíclica da política salarial". Uma política salarial executada sem regras explícitas, nem sempre compatível com uma adequada gestão das finanças públicas e que resultou em forte instabilidade dos salários dos servidores. Convém assinalar que, ainda que não se tenha verificado tendência à queda do salário médio real, essa característica de instabilidade traz inegáveis prejuízos aos serviços públicos. Em lugar de uma política de salários estáveis, a opção pelas grandes flutuações — ora imposição de elevadas perdas, ora total afrouxamento dos reajustes — retira dos funcionários a possibilidade de preverem sua condição material futura, com efeitos perversos sobre a qualidade e a produtividade do seu trabalho.

Bibliografia

- CALAZANS, Roberto Balau (1992). Política salarial de vínculo à receita pública: uma possibilidade. **Perspectiva Econômica**, São Leopoldo, v.27, n.77, p.55-78, abr./jun.
- CALAZANS, Roberto Balau (1993). Política salarial no setor público. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v.21, n.1, p.39-54, maio.
- FINANÇAS DO ESTADO (1987, 1989, 1991). Porto Alegre: Secretaria de Estado da Fazenda/Gabinete de Orçamento e Finanças, v.36, 38, 40.
- HORN, Carlos Henrique (1991). **Notas para a formulação de uma política salarial para o magistério público estadual**. Porto Alegre: DIEESE-Subseção CPERS/Sindicato. (mimeo)
- HORN, Carlos Henrique, CALAZANS, Roberto Balau (1992). Por que os sinos dobram? Conflito trabalhista e salários do magistério público estadual, 1974-1991. **Análise Econômica**, Porto Alegre, v.10, n.18, p.63-81, set.
- RECH, Cesar Acosta (1993). **Os salários dos servidores da administração direta do Rio Grande do Sul, 1980-1990**. Porto Alegre: UFRGS. (Monografia)
- RUIZ, Lourdes Burguer (1992). **Um estudo sobre o poder aquisitivo dos funcionários públicos pertencentes ao Quadro Geral e ao Quadro de Técnicos Científicos do Rio Grande do Sul**. Canoas: ULBRA. (Monografia)