

O PRODUTO DO SETOR PÚBLICO E AS DESPESAS COM PESSOAL NA ADMINISTRAÇÃO DIRETA DO GOVERNO ESTADUAL

*Antonio Carlos C. Fraquelli**

*Miriam Jardim Kuhn**

*Mara Feltes***

*Márcia R. Fernandes****

1 - Introdução

À medida que o centro dos debates se volta para a questão da modernidade, é fundamental que se acompanhe o comportamento da esfera pública em todos os níveis. As projeções que serão formuladas no curto prazo certamente deverão ter presente o desempenho recente das múltiplas facetas da atividade governamental. Tendo presente o novo cenário que se avizinha celeremente aos formuladores de políticas, elaborou-se o presente artigo, visando a dois objetivos: em primeiro lugar, inserir o leitor no contexto em que se localiza a interface entre o cálculo do produto da economia e a contribuição do setor público a essa grandeza econômica; em segundo lugar, apresentar uma análise preliminar das despesas com pessoal na Administração Direta do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, tendo presente que a busca de uma metodologia para dimensionar o setor público na economia tem sido uma meta sistemática e permanente dos autores deste texto.

2 - O produto do setor público e o gasto com pessoal

Nesta seção, procura-se encadear as idéias desenvolvidas sobre a utilização do gasto público no produto da economia, a partir dos esquemas descritivos recomendados pela Organização das Nações Unidas

* Economista da FEE.

** Administradora de Empresas da FEE.

*** Acadêmica de Economia da UFRGS e estagiária da FEE.

(ONU) para a Contabilidade Social, da metodologia proposta pelo IBGE e pela FGV a nível nacional e da aplicação das mesmas em termos regionais.

2.1 - O Governo e os agregados econômicos

O estudo do setor público no âmbito da teoria econômica sofreu profundas transformações ao longo das últimas décadas. Trata-se de uma mudança de enfoque da questão tributária para uma ótica mais ampla, em que o gasto público passa a representar um papel significativo no contexto do campo teórico. Desde Adam Smith, o estudo das atividades governamentais perdeu espaço para a análise da receita pública. Ao redigir **A Riqueza das Nações**, Smith (1776) denominou o livro que versa sobre a esfera pública de **A Receita do Soberano ou do Estado**. Embora tenha identificado os gastos com defesa, justiça, obras, instituições e as despesas com a manutenção do próprio soberano, o economista escocês concentrou sua atenção na análise das fontes de receita pública.

Transcorrido meio século, ao enviar os primeiros capítulos de **Princípios de Economia Política** para James Mill, David Ricardo (1817) afirmava que iria dedicar-se, a partir daquele momento, à questão tributária. A obra **Princípios de Economia Política** estava praticamente pronta, e o autor ia voltar-se ao setor público, ou seja, à arrecadação do Governo. Concluída a obra, pode-se verificar que metade do conteúdo está direcionado à estrutura tributária.

Na passagem do século XIX para o século XX, evidenciou-se a figura do Matemático e posterior Economista Alfred Marshall. Até a Grande Depressão, os economistas ortodoxos tinham nesse personagem o maior destaque no contexto acadêmico. Desde 1865, quando ministrava aulas de Matemática em Cambridge, até aposentar-se na cátedra de Economia Política, em 1908, Marshall deixou vasta contribuição no campo teórico. No que diz respeito à esfera pública, conforme Brown C. V. (1982), a posição de Marshall consistia em confiná-la às teorias de incidência e variações na tributação, em um contexto de equilíbrio parcial. Daí este autor afirmar que "(...) da mesma forma como a microeconomia, também a análise de incidência de tributos desenvolveu técnicas sofisticadas de análise". Assim como Marshall concentrou o seu estudo no setor privado, a introdução do enfoque marginalista na esfera governamental esteve a cargo de A. C. Pigou. Herber (1971) é de opinião de que, ao definir a otimização da alocação intersetorial, Pigou "(...) reconheceu a necessidade da presença de um setor público". Transcorria o ano de 1928, e o mundo ocidental estava às vésperas da

Grande Depressão. A crise de 1929 e a publicação da **Teoria Geral** de Keynes, em dezembro de 1935, trouxeram uma ótica alternativa aos enfoques de Marshall (positivo) e Pigou (normativo). Enquanto o eixo principal da economia do setor público se deslocava para a demanda com as obras de Musgrave, Bowen, Buchanam, Samuelson, Black, Arrow, Tullock e Downs, o princípio da demanda efetiva enunciado por Kalecki e Keynes alterava substancialmente o centro da análise do âmbito micro para o macroeconômico.

Simonsen (1989) inclui a concepção da contabilidade nacional como uma das grandes contribuições da revolução keynesiana. A utilização dos agregados econômicos possibilitou um equacionamento mais adequado da questão metodológica da economia. O conflito metodológico entre a Matemática dos neoclássicos e a Estatística dos institucionalistas, solucionado na década de 30, teve nos agregados da Contabilidade Social um parceiro à altura das necessidades identificadas na busca do campo teórico pelos economistas da primeira metade deste século. A importância da Contabilidade Social foi muito bem sumarizada na posição de Zerkowski, citado por Rossetti et alii (1988), em que ela é

"(...) um sistema de mensuração intermediário a partir do qual são elaborados modelos econométricos, pode constituir-se na penúltima etapa de quantificação de um processo decisório cuja etapa final é a política econômica. Os êxitos ou desvios que se operam na execução da política econômica dinamizam este processo à medida que obrigam os analistas a retornarem ao próprio embrião da teoria econômica procurando novos instrumentos de quantificação através de um novo Sistema de Contas".

A inserção do Governo no processo de elaboração das contas nacionais é um tópico de natureza controvertida. Rossetti et alii (1988) resumizam essa questão no **Livro de Exercícios** sobre Contabilidade Social. Kuznets considerava o custeio do Governo apenas como uma condição prévia para a realização da produção. Lindahl, Dahlgren e Kock propunham a inclusão da atividade governamental no agregado da produção, através do valor adicionado. No outro extremo, encontravam-se Hicks e Kendrick, que defendiam a proposição de que os custos totais de manutenção deveriam ser o critério para dimensionar o produto da esfera pública. Outra face da mesma controvérsia pode ser encontrada em Zarach (1978). Trata-se do debate entre Hicks e Kuznets, levado a efeito entre 1940 e 1948. Kuznets (1948a) discutia com J. R. Hicks a diferença entre bens e serviços finais e bens e serviços intermediários. Hicks (1940) afirmava que

"(...) para obter-se a renda social incluindo os serviços públicos, nós devemos adicionar esta quantia (medindo-se serviços públicos como a receita pública menos gastos públicos em pensões e subsídios) à renda social dos bens privados".

A contra-argumentação de Kuznets evidenciou-se em

"(...) a posição do Professor Hicks envolve erros de grandezas imensas, absolutas e relativas, não somente em tempos de guerra, mas também em tempos de paz incerta, agora e no futuro; e então, embora tolerável, tal posição pode ter sido válida nos velhos dias de 'laissez-faire', o momento atual de intervenção governamental e autoritarismo estão forçando-nos a abandoná-la".

Atualmente, o gasto público é utilizado como a forma de medir o setor público na renda nacional. Distante do mercado, a esfera pública viabiliza, através do custo, a estimativa dos bens e serviços que produz. Musgrave (1980) estabelece que o dispêndio total menos transferência como parcela do PIB representa o peso dos bens públicos no produto total. A utilização dos salários no âmbito da despesa será analisada nas próximas seções.

2.2 - As categorias de agentes econômicos segundo a metodologia da ONU

O desenvolvimento teórico observado nos instrumentos da análise macroeconômica vem exigindo constantemente adaptações coerentes nas definições dos diversos agregados contidos no Sistema de Contas Nacionais (SCN) proposto pela ONU.

A primeira metodologia internacional que apareceu de forma ordenada sobre o cálculo de um sistema de contas foi publicada pela ONU em 1953.¹ Nesse estudo, o que se pretendia eram estimativas dos grandes agregados, isto é, produto, renda e despesa nacional a preços correntes e constantes, e a construção simplificada de um sistema articulado que representasse as interdependências das relações econômicas.

¹ Un Sistema de Cuentas Nacionales e Correspondientes Cuadros Estadísticos (1953). Nueva York, Naciones Unidas. (Estudios de Métodos, Série F, nº 2).

Em 1968, no segundo manual da ONU,² esse plano inicial é ampliado, passando a abranger um sistema que, embora mantendo os princípios básicos do anterior, detalha a apresentação e integra os diversos métodos de mensuração macroeconômicos com os quadros especificados das relações interindustriais e dos fluxos financeiros. Inclui as classificações das administrações públicas, as instituições privadas sem fins lucrativos e as transferências de renda, que permitem uma apresentação dos dados em contas e quadros mais adequados.

De acordo com o manual, na p.74, os agentes econômicos residentes do sistema são agrupados em duas classes principais: uma em relação ao fluxo de bens e serviços aplicados nas contas de produção, a gastos de consumo e à formação de capital; e a outra em relação às correntes financeiras aplicadas nas contas de receitas e despesas e de financiamento de capital,³ conforme se observa no Quadro 1. Por sua vez, as categorias de agentes econômicos usadas nas contas de produção, gastos de consumo e formação de capital são classificadas em quatro categorias, de acordo com a forma pela qual participam na produção e na utilização de bens e serviços. Essas categorias são constituídas pelas indústrias, pelos produtores de serviços das administrações públicas, pelos produtores de serviços privados não lucrativos que se prestam às famílias e pelas famílias, pelos serviços domésticos que estas se prestam mutuamente, através das mesmas como consumidoras.

Procurou-se concentrar esta revisão no estudo da categoria dos produtores de serviços das administrações públicas, conforme as categorias e classes dos agentes econômicos, discriminados no texto e no Quadro 1.

Para se distinguirem as categorias econômicas que participam da produção, estas dividem-se em unidades mais restritas, do tipo estabelecimento⁴. Na definição dos produtores de serviços das administrações públicas, a ONU, na p.78, faz referência no sentido de que estas representam estabelecimentos cujas atividades proporcionam, porém não

² Un Sistema de Cuentas Nacionales (1970). Nueva York, Naciones Unidas. (Estudios de Metodos, Série F, n.2, rev. 3).

³ A primeira classe trata das unidades produtivas, e a segunda, das unidades de financiamento, isto é, as que tomam decisões de financiamento se estas decisões se referem tanto a financiamento dos gastos correntes como aos gastos de capital.

⁴ O estabelecimento é o resultado da combinação de recursos disponíveis e atividades pertencentes ou controladas por uma só entidade, e cuja finalidade é a produção de uma série de bens e serviços o mais homogêneos possível.

vendem, à comunidade aqueles serviços comuns que não podem ser obtidos de outro modo de uma maneira conveniente e econômica. Suas atividades são, por natureza, estrutura de custos e fontes de financiamento, muito distintas das das indústrias. As atividades das administrações públicas, que é o objeto deste artigo, estão financiadas, em grande parte, pelas próprias administrações, e, portanto, consideram-se como consumidoras finais da maioria dos serviços e bens que produzem. Sua estrutura de custos não contém nenhum excedente de exploração e está constituída, em sua maioria, pela remuneração dos assalariados. Nessa categoria, devem incluir-se todos os organismos, departamentos e estabelecimentos das administrações públicas (administrações central, estadual e municipal, urbana ou rural) que se dedicam a uma ampla gama de atividades, por exemplo, administração geral, despesa e manutenção da ordem pública, serviços sanitários, de ensino, culturais e outros, os serviços sociais, de fomento ao crescimento econômico e do bem-estar e desenvolvimento tecnológico.

Quadro 1

Categorias e classes de agentes econômicos

CATEGORIAS DE AGENTES PARTICIPANTES DA PRODUÇÃO	CLASSES DE AGENTES RESIDENTES	
	Fluxo de Bens e Serviços	Correntes Financeiras
Indústrias		
Produtores de serviços da administração pública	XXXXXXXX	XXXXXXXX
Produtores de serviços privados não lucrativos prestados às famílias		
Consumidores		

2.3 - A caracterização da atividade governamental na metodologia do IBGE e da FGV/CEF

No Brasil, em regra geral, a estrutura conceitual e metodológica do sistema de contas utilizada muito se aproxima das recomendações básicas do Sistema de Contas Nacionais da ONU. Sua metodologia, no início dos anos 50, baseava-se nas Contas Consolidadas para a nação, conforme o manual da ONU de 1953. O IBGE⁵, por sua vez, baseado em sua experiência na área de Matrizes de Insumo-Produto, vem, desde 1985, desenvolvendo um projeto para a implantação do Novo Sistema de Contas Nacionais, mais amplo e moderno.

A conta das administrações públicas objeto desta revisão é resultado de um trabalho conjunto do Centro de Estudos Fiscais (CEF) do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE) da Fundação Getúlio Vargas e do Departamento de Contas Nacionais do IBGE.

Esse trabalho⁶ toma por base a classificação orçamentária, expressa na Lei nº 4.320, que, em sua forma vigente, possibilita que os dados da economia pública sejam apropriados para a Contabilidade Social. Os resultados econômicos obtidos refletem, segundo o texto, uma análise detalhada, com reapropriação das informações primárias. Assim, ainda que uma variável da conta das administrações públicas tenha a mesma denominação de uma categoria ou de um elemento de classificação orçamentária, não há necessariamente uma identidade de valores. A característica da atividade governamental decorre da natureza dos serviços que, em sua qualidade de produtor, presta à comunidade e da sua ação como agente de transferência de renda. Ambos os tipos de atividade pressupõem um esquema de financiamento próprio, a tributação. Eventualmente, o Governo também se vale de empréstimos compulsórios como fonte de recursos.

Segundo o texto elaborado pelo IBGE, certos tipos de serviços, pela sua própria natureza, não poderiam ser produzidos pelo setor privado, visto não serem sujeitos ao princípio da exclusão, ou seja, isto significa que os serviços produzidos são colocados à disposição de todos os membros da comunidade, indistintamente, não se podendo excluir alguém do seu consumo pelo fato de não haver pago um preço pelo

⁵ Órgão que é responsável pelos trabalhos de cálculo das Contas Nacionais brasileiras a partir de 1986, quando assumiu a tarefa até então de responsabilidade da FGV.

⁶ Resumo extraído do elaborado por Margaret Hanson Costa, *Administração Pública*.

mesmo. Acrescenta que a utilização dos serviços por um indivíduo não reduz a quantidade disponível para os demais, ou seja, tais serviços não são passíveis de parcelamento em unidades divisíveis, permitindo a identificação do beneficiário. Este, por seu turno, deixa de manifestar suas preferências, o que forneceria elementos para a fixação de um preço, sabendo que, assim agindo, usufrui dos serviços da mesma forma. Conseqüentemente, não se lhes pode atribuir um preço unitário, restando como única alternativa para o financiamento de seu custo o uso do mecanismo coercitivo da tributação.

Ficam assim enquadradas nessa categoria econômica as funções de defesa nacional e segurança pública, assim como as de administração geral, isto é, praticamente toda a ação normativa do Governo. Há grupos de serviços, entretanto, cujos usuários podem ser identificados. Seus benefícios, porém, transcendem ao indivíduo, estendendo-se à sociedade como um todo. Apesar da possibilidade de identificação do usuário, a produção desses serviços pelo Governo é predominantemente financiada através da arrecadação de tributos. Pode ocorrer que taxas ou tarifas sejam cobradas ao usuário, mas esses recursos raramente cobrem o custo. Dentre tais serviços, podem-se destacar os de educação em todos os níveis. A função saúde fornece outro bom exemplo de serviços que produzem economias externas. A medicina preventiva, curativa e individual protege não só o indivíduo, mas todos aqueles com quem mantém contato. O mesmo pode-se dizer dos serviços de saneamento e habitação.

De acordo com o texto, na p.68, a base de registro recomendada para as Contas Nacionais é a de competência. No caso brasileiro, o registro da despesa é realizado sob esse critério, sendo que os dados de receita se aproximam mais do critério de caixa, isto é, no momento em que o recibo é efetivamente dado, apesar de serem computadas, em cada exercício, receitas a receber.

No referente à utilização da receita corrente para o consumo final das administrações públicas, este representa, em primeira aproximação, o valor da sua produção e é a forma de inserir o Governo na renda nacional. Seu consumo é considerado como final, uma vez que os serviços produzidos por esse setor institucional não são, em geral, postos à venda no mercado, mas, sim, colocados à disposição da comunidade. Dessa forma, o Governo é considerado como um consumidor coletivo dos seus serviços. A estrutura de custos de produção compõe-se dos salários, encargos e compras de bens e serviços. Os salários e encargos decorrem da absorção direta dos serviços do fator trabalho. Correspondem ao valor adicionado das administrações públicas, uma vez que estas, conceitualmente, não geram excedente operacional.

2.4 - As óticas regionais brasileiras

Dentro do marco conceitual definido pelo Sistema de Contas Nacionais das Nações Unidas, alguns estados desenvolveram metodologias para o cálculo da Contabilidade Regional que, reconhecendo as restrições impostas pelo nível de informações existentes, permitissem estruturar um sistema contínuo e atualizado de acompanhamento e análise dos principais aspectos da evolução dos fenômenos econômicos, determinando as características estruturais e o funcionamento conjuntural das economias regionais.

A partir desse momento, procura-se descrever as metodologias de cálculo do valor agregado pelo Governo adotadas nas publicações regionais dos Estados de Minas Gerais, São Paulo, Bahia, Goiás e Paraná. Para facilitar a análise e a interpretação das informações, abordou-se cada agregado separadamente, caracterizando o método observado para cálculo em cada um dos estados.

Os principais agregados segundo as metodologias regionais são o Valor Bruto da Produção (VBP), o Consumo Intermediário (CI), o Valor Agregado a preços correntes e constantes.

Abordou-se a metodologia utilizada pelo Rio Grande do Sul em separado, procurando, com isso, facilitar a comparação deste com os demais estados.

As óticas dos estados considerados para o **Valor Bruto da Produção** são as que seguem.

Minas Gerais

As contas do setor público seguem a Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas Atividades Económicas (CIIU) da ONU e a subdivisão por categorias da divisão 9.1 (Administração Pública e Defesa) contida no Quadro 5.3 do Sistema de Contas Nacionais.

Minas Gerais considerou o VBP como sendo equivalente aos custos explícitos da produção, ou seja, compras líquidas, em conta corrente, de bens e serviços para Consumo Intermediário, mais o Valor Agregado originado da produção.

São Paulo

Segue a CIIU da ONU e a subdivisão por categorias da divisão 9.1.

O Estado de São Paulo fornece uma definição mais abrangente do VBP, o que pode-se constatar a seguir.

O VBP do Governo é equivalente aos custos de produção de seus serviços. Esses custos são iguais às despesas em Consumo Intermediário e ao Valor Adicionado da Produção (VAP), que corresponde à Compensação dos Empregados (salários, remuneração em espécie e encargos sociais), Consumo de Ativos Fixos (depreciação) e pagamento direto de Impostos Indiretos. O Consumo de Ativos Fixos não é computado para estradas, pontes, barragens, etc.

Bahia

A classificação setorial segue a descrita na CIIU da ONU, entretanto foram feitas algumas alterações no conteúdo dos agrupamentos, devido à forma como os dados foram apresentados.

A Bahia informa uma definição semelhante à utilizada pelo Estado de Minas Gerais, ou seja, o VBP é mensurado como equivalente a seus custos explícitos, informando, ainda, que a única atividade não incluída nos cálculos é a relativa às obras públicas realizadas, em virtude da ausência de informações.

Goiás

O cálculo segue a metodologia utilizada pela Fundação Getúlio Vargas, com adaptação à realidade local.

O VBP, portanto, é avaliado segundo o custo e considerado como final, uma vez que os serviços a que se refere são prestados gratuitamente, não fazendo, por conseguinte, parte do consumo pessoal.

Paraná

Assim como Goiás, o Paraná baseou sua metodologia nos conceitos recomendados pelo Sistema de Contas Nacionais da ONU, seguindo o esquema utilizado pela FGV na quantificação das Contas Nacionais, usando, portanto, a mesma definição para o VBP.

Quanto ao **Consumo Intermediário**, os estados apresentam para o agregado as definições que seguem.

Minas Gerais

O Consumo Intermediário representa os bens e serviços consumidos no processo de produção, tais como: combustíveis, lubrificantes, energia, ferramentas com duração inferior a um ano, aluguéis, publicidade, comissões líquidas pagas a corretores de seguros, valor dos reparos e conservação de ativos que não prolonguem a vida útil dos bens, além do material incorporado fisicamente ao produto final.

São Paulo

O Consumo Intermediário refere-se às compras de novos bens e serviços, em conta corrente, deduzidas as vendas líquidas de bens de segunda mão e resíduos (bens transformados no processo de produção), e aos itens adquiridos para a produção de bens e serviços do Governo fornecidos diretamente às pessoas, porém produzidos por outras.

São excluídos do CI os bens comprados pelo Governo para propósito de estoque de material estratégico. Também não se incluem no mesmo a moradia e a comida fornecida gratuitamente aos empregados.

Bahia

O Consumo Intermediário representa todos os bens não duráveis e os serviços consumidos no processo produtivo, durante o período contábil (sendo bens não duráveis os de vida útil inferior a um ano). Seus preços incluem: os custos de comercialização e transportes que lhe são imputados até sua entrega nas unidades produtoras; os gastos efetuados em reparação e manutenção do ativo fixo, quando não prolongam sua vida útil e nem aumentam sensivelmente sua produtividade; e o reembolso de gastos em alojamento, alimentação e transporte, realizados pelos empregados relacionados aos negócios de seus empregadores.

Goiás e Paraná

Esses estados não explicitaram o conceito adotado por eles quanto ao Consumo Intermediário, quando descreveram a metodologia utilizada no cálculo do Valor Agregado.

São descritos abaixo os conceitos adotados para o Valor Agregado a preços correntes nos diferentes estados.

Minas Gerais

O Valor Agregado corresponde à remuneração de empregados (não foram detectados os impostos indiretos). Entendem-se como remuneração os soldos, salários, encargos sociais e outras remunerações.

São Paulo

O Valor Agregado é medido pela ótica da renda, sendo, portanto, o somatório das rendas vindas da produção, que é igual à remuneração dos empregados mais o excedente operacional, mais o consumo de capital fixo (depreciação) e mais o excesso de impostos indiretos sobre subsídios. A remuneração dos empregados é definida como: ordenados e salários, contribuições patronais, fundos de pensões privados, seguros de acidente do trabalho, seguros de vida, indenização e demais encargos sociais.

Bahia

O Valor Agregado é definido como sendo a retribuição dos fatores que intervêm no processo produtivo: remuneração dos assalariados; consumo de capital fixo e excedente de exploração auferido pelos produtores.

Goiás

O Valor Agregado compreende os salários e ordenados, obrigações patronais e remuneração em espécie, como vestuário, uniforme e alimentação do funcionalismo público civil e militar das três esferas de governo, prestando serviço na administração pública propriamente dita. Também são incluídas as parcelas correspondentes ao salário do pessoal estatutário. Ficam excluídos os órgãos públicos que exerçam atividades de natureza empresarial. O Valor Agregado abrange todo e qualquer tipo de remuneração do trabalho, inclusive prestações de serviços de terceiros.

Paraná

A renda desse setor é representada pelo agregado de despesa com pessoal civil e militar, que presta serviços ao setor público nos níveis da administração centralizada e descentralizada.

Na sequência, apresenta-se como os diferentes estados obtêm suas estimativas para o **Valor Agregado a preços constantes**.

Minas Gerais

A estimativa do Valor Agregado a preços constantes dá-se via um índice de salários.

São Paulo

A estimativa do Valor Agregado a preços constantes foi elaborada a partir de informações dos **Censos Demográficos de 1970 e 1980**, considerando, neste caso, o número de pessoas ocupadas ano a ano e a remuneração do ano-base 1975. A conjugação desses dados com a série nominal gerou um deflator implícito que foi aplicado a outros setores para os quais não foi possível a realização de um índice de "quantum".

Bahia

Os serviços do Governo foram deflacionados pelo índice de salários médios pagos na Administração Direta Estadual.

Goiás

As estimativas do Valor Agregado foram realizadas mediante o uso do Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI), devido à impossibilidade de ser obtido um índice de "quantum" em função das limitações de natureza conceitual, como também de fontes estatísticas.

Paraná

As estimativas do Valor Agregado da administração centralizada federal foram obtidas através da aplicação dos índices de aumento do funcionalismo público, divulgados na **Conjuntura Econômica**, ao rendimento médio anual de 1975. Para a administração descentralizada, o cálculo foi feito com base nos índices de aumento do salário mínimo.

O Rio Grande do Sul segue a metodologia da FGV, portanto, esta serviu de base para o cálculo do produto do Governo para o Estado. Apresen-

tam-se, a seguir, os conceitos adotados para o VBP, para o Consumo Intermediário e para o Valor Agregado a preços correntes e constantes, a fonte e o universo dos dados, nessa ordem.

VBP

É associado basicamente aos custos decorrentes do fornecimento dos bens e serviços característicos da atividade governamental, sendo, para efeito de mensuração, representado por todas as despesas relacionadas com o pagamento do pessoal empregado no subsetor.

Consumo Intermediário

São todos os bens não duráveis e os serviços consumidos no processo produtivo durante o período contábil (bens não duráveis são bens com vida útil inferior a um ano). Uma vez que esse subsetor se caracteriza pela produção de bens e serviços que não são comercializados no mercado a preços que cubram seus custos de produção, considera-se, para efeito de cálculo, que o Consumo Intermediário é igual a zero, porque o valor do mesmo se consome no próprio processo produtivo.

Valor Agregado a preços correntes

É entendido como produto do Governo a despesa com pagamento de seus empregados, por um determinado período de tempo, compreendendo os salários do pessoal civil e militar e outros gastos que tenham origem na utilização da mão-de-obra, tais como: comissões, gratificações de toda espécie, participação nos lucros, indenizações pagas, 13º salário e, ainda, remunerações em espécie. São também incluídos os encargos sociais, já que esses representam salários indiretos dos empregados.

Valor Agregado a preços constantes

O cálculo do produto a preços constantes é realizado através da deflação dos valores correntes pelos índices de reajustes salariais. Em relação à esfera federal, são utilizados os percentuais de reajuste dos servidores públicos e, para as esferas estadual e municipal, é considerado o acréscimo dos salários médios dos 15 padrões constantes no Quadro Geral de Funcionários Públicos Civis do Estado do ano t-1

para o ano t. Esse critério foi adotado também para as autarquias; quanto às fundações, são aplicados os reajustes concedidos ao longo do ano a título de antecipações e/ou reposições, percentuais estes obtidos diretamente nos sindicatos que as representam.

É necessário ressaltar que, quando se utilizam índices de salários na obtenção dos valores constantes, um melhor resultado seria obtido se fossem considerados os quadros especiais, bem como seus respectivos reajustes. Justifica-se essa não-utilização pelas dificuldades e quase-impossibilidade de se obterem as informações. Em função dessas observações relativas ao deflator e face aos resultados desse agregado nos últimos anos, estuda-se a possibilidade de se utilizarem outros indicadores que permitam melhor avaliar o desempenho do Governo na economia gaúcha, para tanto, na mensuração do desempenho do Governo no Rio Grande do Sul, em 1989, incluiu-se no cálculo um índice de "quantum" baseado no número de pessoal ocupado na esfera estadual.

Cabe salientar que as metodologias aqui descritas se referem a cálculos elaborados, para o período 1970-85, nos diversos estados, ou seja, quando a elaboração da conta das administrações públicas estava a cargo do Centro de Estudos Fiscais do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas, que respondeu pelos cálculos até 1985 e, a partir de então, passou a responsabilidade ao IBGE. Uma vez que foi elaborado o Novo Sistema de Contas Nacionais pelo IBGE, é possível especular que essas metodologias tenham sofrido alterações, adequando-se ao novo sistema.

A principal dificuldade localiza-se no cálculo do Valor Agregado pelo Governo a preços constantes, e essa se apresenta quando procura-se obter um índice de "quantum"; isto ocorre em função das limitações de natureza conceitual, como também de fontes estatísticas. Quanto às limitações de natureza conceitual, pode ser destacada a seguinte: como medir o desempenho do Governo, por exemplo, na função educação, em todos os seus níveis? Pelo número de alunos matriculados? Pelo número de alunos evadidos? Pelo número de alunos aprovados? Pela relação entre o número de professores e o número de crianças em idade escolar? etc. A função saúde fornece outro bom exemplo. Como individualizá-la, uma vez que a medicina preventiva, curativa e individual protege não só o indivíduo, mas todos aqueles com quem mantém contato? O mesmo pode ser dito dos serviços de saneamento e habitação.

Face às dificuldades de se obterem informações sobre o desempenho do setor Governo,

"(...) o procedimento adotado pelos países consiste em utilizar indicadores indiretos de volume físico como forma de extrapolar o Valor Adicionado do ano-base. A maioria dos países estudados, entre eles o México, o Peru e o Chile, adotam como indicador indireto o número de pessoas empregadas no governo. A Argentina sofisticada um pouco mais ao considerar como indicador de desempenho do governo, juntamente com o número de pessoal ocupado, o crescimento populacional do país. O Uruguai trimestraliza a taxa anual de evolução real das receitas das Administrações Públicas" (Ser. Relat. Met., 1990).

Portanto, o Governo como agente econômico possui peculiaridades que o distinguem dos demais agentes, primeiro, pela natureza dos serviços que presta à comunidade e, segundo, pela fonte de recursos que financia esses serviços (impostos, taxas, contribuição de melhoria e parafiscais).

3 - A despesa com pessoal na Administração Direta Estadual

A partir do conceito adotado na Contabilidade Social, no que diz respeito à renda do Governo, em âmbito restrito de suas atividades — não empresariais —, os salários definem o seu valor adicionado. Nesta seção, busca-se, inicialmente, resgatar o comportamento desse agregado nas finanças do Governo Estadual, verificado através do enfoque dado, em estudos anteriores, por alguns economistas, em diferentes períodos. Indicadores como a participação das despesas correntes por categorias econômicas na renda interna gaúcha, sua composição estrutural e o papel que os mesmos exercem na economia fizeram parte do objeto desses estudos, aos quais irá reportar-se esta revisão.

3.1 - O enfoque da série 25 Anos de Economia Gaúcha

Como foi referido acima, a análise das despesas com pessoal, objetivo desta revisão, requer destacar-se o marco teórico e empírico que representa a série 25 Anos de Economia Gaúcha através da análise do setor público no período 1947-77. Procura esse estudo avaliar a participação do setor público na economia gaúcha, salientando a importância relativa das receitas e despesas em relação à renda interna e a evolução de sua composição estrutural. Foram incluídas no universo

desse trabalho as despesas dos Governos Federal, Estadual e Municipal representativas de suas atividades empresariais e não empresariais. Engloba o estudo das despesas por categorias econômicas — custeio, transferências correntes para o setor privado, investimentos, inversões financeiras e transferências de capital para o setor privado — e, pelo lado da receita, as receitas tributárias igualmente nas três esferas de governo.

Na análise, observa-se a evolução das despesas por categorias econômicas — desdobradas em custeio e transferências correntes —, onde a função custeio avaliada pelo total das despesas correntes no período 1947-77 perde posição relativa em detrimento das transferências e das despesas de capital. A despesa de custeio, responsável pela maior parcela no total das despesas do setor público, que detinha, nos primeiros anos do período, uma participação em torno de 80% do total, decresce para 40% no final do mesmo. A razão dessa queda é atribuída a outras despesas de custeio e à despesa com pessoal, sendo que esta última representou 36% em 1947 e 22% em 1973. Tal fato é observado principalmente na Administração Indireta, embora, nos últimos anos da série, o mesmo também tenha ocorrido na Administração Direta, 36% em 1947 e 30% em 1973, ressaltando o fato de que esta última detém a maior parcela da despesa com pessoal do setor público estadual, representando, em média, 67% do total no período.

De acordo com os dados do trabalho, 61,8% das despesas correntes do setor público estadual são realizadas pela Administração Direta, sendo que as despesas de custeio, por sua vez, representam, em média, 56,7%. Conforme os autores, a diferença entre esses percentuais é referente às transferências correntes, que, com exceção do juro da dívida, das pensões, da aposentadoria, etc., se transformarão, na sua maioria, em despesas de custeio, ao serem transferidas às fundações, autarquias e municípios. Pelo texto, esses fatos não refletem necessariamente uma redução do número de pessoas ocupadas, mas, sim, uma política de achatamento salarial. Em relação ao PILcf, essas despesas permaneceram, ao longo da série, em torno de 2,3% do mesmo, verificando-se que não ocorrem variações reais das mesmas.

3.2 - As análises dos economistas

Em *Situação das Finanças do Rio Grande do Sul — 1979-86*, Guimarães (1988) encaminha a análise a partir de um diagnóstico continuamente grave desse período, se comparado ao período 1960-73, observado

em todos os níveis de governo. Constata, em relação ao período 1979-85, uma perda gradativa da capacidade de investir da economia pública estadual, ao contrário do que foi observado em 1973, assim como o aumento desmesurado do serviço da dívida e a elevação explosiva do endividamento do Estado.

Nesse estudo, especificamente no que se refere às despesas de custeio da Administração Direta do Estado, estas mantiveram-se relativamente estáveis, num patamar médio de 4% da renda interna gaúcha, durante o período 1960-85. A conclusão do autor é que, pelo menos até 1985, o pessoal ativo, principal componente da categoria de despesa, não foi causa do agravamento das finanças da Administração Direta do Estado. Na parte do estudo que trata da estrutura da despesa, considera que as despesas de custeio perderam participação, progressivamente, no total, durante todo o período de 1960-85. Em 1960, participaram com 47%; em 1979, com 39,5%; e, em 1985, com 26%. As transferências correntes oscilaram em torno de 34% no período 1960-73 e, a partir de 1979, cresceram aceleradamente - 38% em 1979 e 59% em 1985 -, refletindo, em parte, o elevado número de inativos, mas, sobretudo, o aumento acelerado do serviço da dívida. As despesas de custeio, principalmente com pessoal ativo em 1986, que se mantiveram relativamente constantes quanto à sua participação na renda interna no período 1979-85, ao nível do setor público governamental (Administração Direta, autarquias e fundações), começaram a dar sinais de ganho de participação nesse agregado e, conforme o autor, continuaram crescendo em 1987, ocorrendo o mesmo fato com o pessoal inativo através das transferências correntes. Nesse estudo, são referidos os dados fornecidos pelo Gabinete de Orçamento e Finanças (GOF) da Secretaria da Fazenda, onde o autor observa que, a partir de 1986, as despesas com pessoal ativo e inativo exibem taxas de crescimento superiores às de anos anteriores e passam a ser um agravante da situação financeira do setor governamental, sobretudo a nível da Administração Direta do Estado. A admissão de funcionários com ganhos superiores à média dos vencimentos, corrigidos segundo os índices de inflação, principalmente nas categorias funcionais, como educação, segurança, Judiciário, Legislativo, etc., e que representam, por si só, 60% da despesa de pessoal, e o aumento da taxa de crescimento das despesas com pessoal inativo, sobretudo a partir de 1986, em categorias especiais, como professores, pessoal militar (Brigada) e juizes, são razões fortes apontadas pelo autor para que a situação financeira do Estado venha a piorar daí em diante.

Assim, conforme o autor,

"(...) se as despesas com pessoal ativo e inativo não foram um fator agravante das finanças do setor público governa-

mental no período de 1979 a 1985, passaram a sê-lo em 1986. Todavia, isto é devido, preponderantemente, à concessão de vantagens e privilégios a determinadas categorias de servidores públicos. Logo, a causa do agravamento não são as despesas do funcionalismo como um todo" (Guimarães, 1988).

Outra análise importante sobre as finanças públicas do Estado foi desenvolvida por Accurso (s.d.), onde o objetivo é o estudo do comportamento dos principais agregados, como as despesas e receitas, "deficit" público e dívida pública dos três níveis de governo no Rio Grande do Sul, no período 1960-85.

Quanto ao período 1960-73, sem entrar em detalhes dos diferentes níveis das administrações públicas, confere o autor que, de um modo geral, houve um bom desempenho. Observa que

"(...) à semelhança do que ocorreu na maioria dos países capitalistas e no Brasil, as despesas do setor público gaúcho consolidado — Governo Federal, Estadual e Municipal — aumentaram sua participação na economia do Estado".

Medido pelo PILcf, o setor público, por esfera de governo, aumentou sua participação. Em âmbito federal, o Rio Grande do Sul cresceu de 7% em 1960 para 11% em 1968 e 17% em 1973; o setor público estadual consolidado, de 13,5% para 16% e 19% nos mesmos anos; e o setor municipal, excluída a Administração Indireta, de 2% para 2,8% e 3% nos mesmos anos considerados. Quanto ao período analisado, 1960-85, utilizou-se aqui a parte do trabalho que trata do comportamento das finanças na Administração Direta do Estado. No âmbito do setor governamental, foram incluídas pelo autor as fundações e autarquias, com algumas exceções, tratando-se da parte do poder público que detém a quase-totalidade das receitas tributárias e das operações de crédito, bem como sendo sua principal financiadora.

Em relação à importância relativa da despesa total da Administração Direta no PILcf, observaram-se algumas oscilações crescentes no período 1960-85, aumentado, entre os dois extremos da série, de 8,5% para aproximadamente 14%. Já em termos das categorias econômicas, as despesas de custeio mantiveram-se num patamar médio de 4% da renda interna no período.

Quanto à estrutura da despesa, as de custeio, à exceção de 1964, perderam participação contínua no total das despesas, durante o período. Conforme o autor, em 1960, participavam com 47% e, em 1985,

baixaram para 26%, ganhando participação nesse grupo as transferências correntes, principalmente desde 1979 até 1985, quando atingiram 38% e 59% respectivamente, sendo atribuído esse fato ao crescimento do serviço da dívida. Esse comportamento de crescimento das despesas com transferências correntes é também observado, a partir de 1979, em relação ao PILcf, alcançando, em 1985, uma participação de 8,23%.

No que diz respeito a esse período, observa que "(...) as finanças públicas da Administração Direta, quer pelo lado da despesa, quer pelo lado da receita, se deterioraram e perderam a vitalidade que possuíam no período 1960 a 1973", e essa transformação pode ser identificada sob duas questões. Primeiro, pela redução drástica dos investimentos públicos e, segundo, pelo aumento explosivo do grau de endividamento em todos os níveis de governo.

Salienta-se igualmente a importância da obra *A Economia Gaúcha e os Anos 80*, onde é apresentado o artigo *As Finanças da Administração Direta Estadual*, no qual Fraquelli (1990) procurou estimar a dimensão da Administração Direta Estadual frente à economia gaúcha. Para tanto, enfocou a questão pelas duas óticas, a da receita e a da despesa.

Constatou que a despesa pública, como participação relativa do produto, vem decrescendo sistematicamente desde 1985 e que, utilizando-se a classificação das categorias econômicas, as despesas correntes, que alcançaram 85% da despesa pública em 1986, ficaram reduzidas a 79% no final do período. A nível de subcategorias econômicas, houve redução na participação das despesas de custeio sobre as despesas correntes de 49% em 1980 para 36,4% em 1988, enquanto os investimentos, que representavam 23% das despesas de capital em 1980, foram reduzidos a 9,6% em 1985 e tornaram a ser retomados, passando a 21,96% do valor da categoria em 1988.

As conclusões obtidas através da ótica das despesas vêm contribuir, de forma significativa, para o presente estudo.

3.3 - O comportamento da despesa com pessoal nos anos 80

Estabelecida a importância do nível dos gastos com pessoal na esfera pública na seção inicial deste texto e descritas as principais conclusões de autores que tratam o objeto em estudo em análises específicas anteriores, volta-se o foco de atenção para a meta central deste artigo.

Nesta oportunidade, há três pontos que merecem ser trabalhados: situar o valor da despesa com pessoal com agregados mais globais, quais sejam o PIBcf e as despesas totais; descrever o comportamento da estrutura do gasto segundo os inativos, ativos e pensionistas; e, por fim, analisar a alocação dos recursos segundo a classificação institucional. Para realizar esse objetivo, analisa-se o primeiro e o terceiro ponto com o total da despesa com pessoal, que inclui civis e militares. O segundo ponto, que diz respeito a ativos, inativos e pensionistas, foi elaborada a partir de dados da folha de pagamento da Administração Direta, exceto a Brigada Militar. Isso significa que se trabalhou com o pessoal civil apenas.

A Tabela 1 apresenta os valores correspondentes à estrutura da despesa realizada e o PIBcf-RS para o período 1980-89. Os números estão expressos em valores correntes para que se possa comparar a relação da despesa com pessoal com as demais variáveis em anos sucessivos. Esses cortes transversais constam na Tabela 2, que evidencia a participação dos gastos com pessoal nas despesas de custeio, no total das despesas correntes e no total geral das despesas.

Tabela 1

Despesa realizada na Administração Direta e PIBcf do Rio Grande do Sul — 1980-89

(Cr\$)

ANOS	DESPESAS CORRENTES			DESPESAS DE CAPITAL	TOTAL DAS DESPESAS	PIBcf-RS
	Pessoal	Custeio	Total			
1980	25 614	29 384	59 061	16 793	75 854	914 085
1981	57 140	64 781	132 965	41 184	174 149	1 803 200
1982	126 189	144 726	321 295	90 147	411 543	3 564 851
1983	298 192	340 179	840 478	199 821	1 040 299	8 929 365
1984	902 489	1 022 151	2 443 633	585 038	3 028 671	28 247 630
1985	3 327 551	3 743 697	12 262 898	2 156 802	14 419 700	92 931 269
1986	9 861 763	11 061 366	27 537 081	4 969 700	32 506 781	247 867 862
1987	24 252 745	27 218 123	75 384 703	19 099 903	94 484 606	723 802 255
1988	154 414 365	178 877 822	490 965 680	133 952 058	624 917 738	5 349 874 679
1989	(1)2 696 303 435	(1)76 294 895 644

FONTE: A ECONOMIA GAÚCHA E OS ANOS 80: uma trajetória regional no contexto da crise brasileira (1990). Porto Alegre, FEE. Tomo I.

BALANÇO GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL 1980/89 (1981/90). Porto Alegre, Secretaria da Fazenda.

(1) Estimativa preliminar.

Tabela 2

Participação percentual da despesa com pessoal no custeio,
nas despesas correntes, no total das despesas e
no PIBcf do Rio Grande do Sul — 1980-89

ANOS	DESPESAS DE CUSTEIO	DESPESAS CORRENTES	TOTAL DAS DESPESAS	PIBcf-RS
1980	87,17	43,37	33,77	2,80
1981	88,20	42,97	32,81	3,17
1982	87,19	39,28	30,66	3,54
1983	87,66	35,48	28,66	3,34
1984	88,29	36,93	29,80	3,19
1985	88,88	27,14	23,08	3,58
1986	89,16	35,81	30,34	3,98
1987	89,11	32,17	25,67	3,35
1988	86,32	31,45	24,71	2,89
1989	(1)3,53

FONTE: A ECONOMIA GAÚCHA E OS ANOS 80: uma trajetória regional no
contexto da crise brasileira (1990). Porto Alegre, FEE.
Tomo I.

BALANÇO GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL 1980/89 (1981/
/90). Porto Alegre, Secretaria da Fazenda.

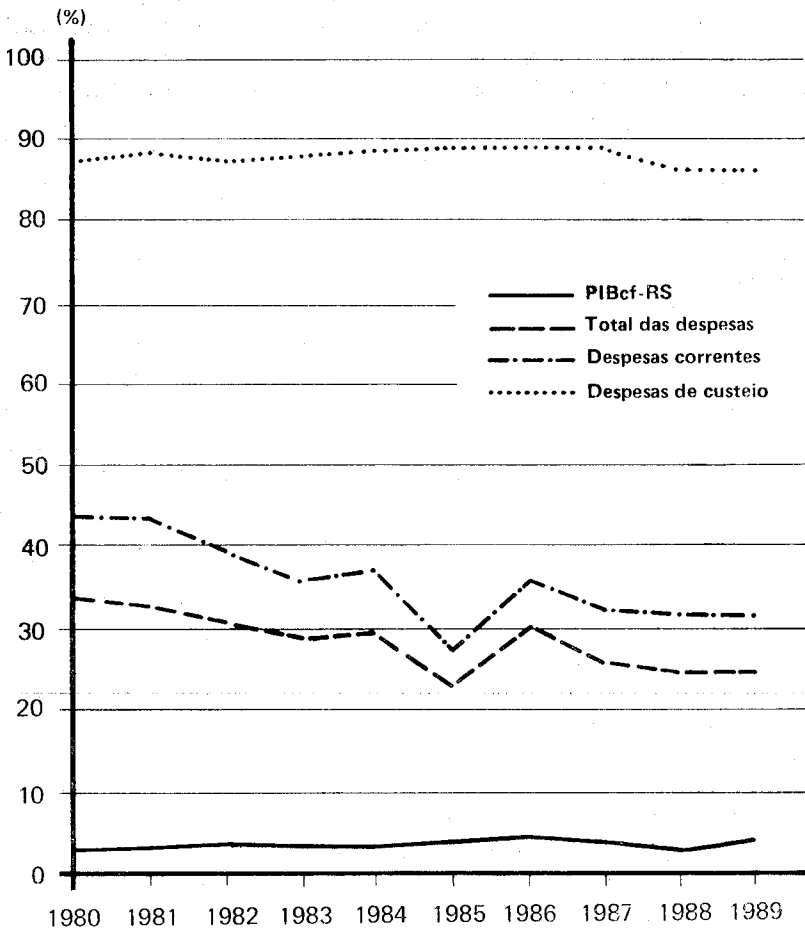
(1) Estimativa preliminar.

As despesas com pessoal compreendem, segundo o mentário constante no Adendo I à Portaria SOF nº 08/85, as despesas com vencimentos, salários do pessoal regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), adicionais, auxílios, gratificações, indenizações, diárias, ajudas de custo, horas-extras, representações, substituições e outras despesas decorrentes de pagamento de pessoal em serviço no Estado. Esse tipo de gasto está inserido na classificação da despesa segundo as categorias econômicas. Burkhead (1971), em sua conhecida obra publicada em 1956, afirmou que a classificação "(...) é a chave estrutural para a organização consciente e racional do Governo". Naquela ocasião, o economista norte-americano identificou quatro objetivos que poderiam ser alcançados pelo sistema de classificação, os quais seriam: facilitar a formulação de programas; executar efetivamente o orçamento; servir na prestação de contas; e contribuir para a estabilização econômica. Dentre as classificações orçamentárias, a classificação por elemento da despesa viabiliza o controle do gasto a nível de órgãos. No âmbito deste artigo, trabalhou-se com o elemento **despesa com pessoal** como foco central da análise.

O Gráfico 1 mostra que as despesas com pessoal como parcela das despesas de custeio se mantiveram estáveis ao longo dos anos 80. A linha identificada como custeio ocupa uma posição vertical. Esse posicionamento demonstra a ausência de variações do gasto com pessoal sobre as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados. Na outra extremidade do gráfico, está a linha correspondente a pessoal em relação ao PIBcf do Rio Grande do Sul. Também não houve alterações na proporção do pessoal quanto ao produto da economia gaúcha durante a década de 80. Finalmente, no centro do gráfico, há duas outras linhas, as despesas correntes e o total das despesas, com comportamentos semelhantes entre si, diferentes do desenho do percentual quanto ao custeio e ao PIBcf. Nessas duas linhas, há dois fatos a destacar: em primeiro lugar, a tendência decrescente da despesa com pessoal com relação a ambas as variáveis; em segundo lugar, a quebra ocorrida, em 1985, dessa tendência. A tendência a uma menor participação da despesa com pessoal no total explica-se pelo comportamento da subcategoria econômica transferências correntes durante o decênio. Esta última, além das transferências propriamente ditas, inclui os encargos das dívidas interna e externa. Por último, a quebra na tendência ocorrida em 1985 deve estar relacionada ao fato, descrito no Balanço Geral (1985), de que uma parte da despesa relativa ao serviço público não pôde ser realizada em 1984, por falta de dotação orçamentária no ano de sua competência. A situação regularizou-se no ano seguinte.

GRÁFICO 1

PARTICIPAÇÃO RELATIVA DA DESPESA COM PESSOAL CIVIL NO PIB_{cf}, NAS DESPESAS CORRENTES E DE CUSTEIO E NO TOTAL DAS DESPESAS NO RIO GRANDE DO SUL – 1980-89



Inseridas as despesas com pessoal no contexto econômico estadual e na esfera pública do Estado do Rio Grande do Sul, cabe, agora, direcioná-las para a sua estrutura interna em termos de funcionários ativos, inativos e pensionistas. A Tabela 3 apresenta o total das despesas com pessoal civil e o número de funcionários na Administração Direta Estadual, fixado como ponto de referência o mês de dezembro de cada ano.

Tabela 3

Total de funcionários e das despesas com pessoal civil no mês de dezembro, no Rio Grande do Sul — 1980-89

ANOS	NÚMERO DE FUNCIONÁRIOS NA ADMINISTRAÇÃO DIRETA	TOTAL GERAL DA DESPESA COM PESSOAL CIVIL (Cr\$)
1980	143 529	3 266,01
1981	150 092	6 460,93
1982	161 180	15 166,88
1983	168 478	34 315,00
1984	169 122	108 682,01
1985	168 687	588 155,03
1986	171 950	1 170 405,18
1987	169 973	3 685 309,87
1988	169 404	34 561 597,00
1989	177 868	666 452 978,00

FONTE: Secretaria da Fazenda/Sistema de Administração de Pessoal/ /Estatística de Pagamento.

Tendo em vista que os números da despesa com pessoal civil estão expressos em valores correntes, pois serão utilizados para o cálculo da estrutura do gasto em cortes transversais, cabe analisá-los, no momento, a evolução do número de funcionários nos anos 80. A conclusão que se obtém na Tabela 3 é que, entre 1983 e 1988, o total de funcionários se manteve estável, em torno de 169.000 pessoas. Nos demais exercícios do período, entre 1980 e 1982 e em 1989, ocorreram aumentos de até 11.000 funcionários na Administração Direta.

Para se verificar o impacto do pessoal inativo e dos pensionistas sobre a despesa com pessoal, elaborou-se a Tabela 4, em que constam o número de funcionários que se incluem nessa classificação. Aqui, pode-se verificar que o aumento do funcionalismo de 143.529 em 1980 para 177.868 em 1989 está associado de forma mais direta ao incremento de pessoal inativo e pensionistas do que propriamente ao do pessoal ativo.

Tabela 4

Número de funcionários ativos, inativos e pensionistas da Administração Direta do Estado exceto a Brigada Militar no mês de dezembro, no Rio Grande do Sul — 1980-89

ANOS	PESSOAL ATIVO	PESSOAL INATIVO	PENSIONISTAS
1980	114 491	26 101	2 937
1981	119 375	27 677	3 040
1982	127 573	30 434	3 173
1983	131 142	34 072	3 264
1984	127 353	37 126	4 643
1985	124 116	39 701	4 870
1986	123 821	43 075	5 054
1987	119 973	44 997	5 039
1988	115 256	48 897	5 251
1989	120 938	51 555	5 375

FONTE: Secretaria da Fazenda/Sistema de Administração de Pessoal.

Entre as duas extremidades da década de 80, o número de funcionários inativos e pensionistas praticamente foi duplicado, enquanto o aumento de ativos foi insignificante. Procurando demonstrar com mais precisão essa questão, construiu-se a Tabela 5, em que consta a contrapartida financeira do número de funcionários citado anteriormente.

Tabela 5

Despesas com pessoal ativo, inativo e pensionistas da Administração Direta do Estado, exceto a Brigada Militar no mês de dezembro, no Rio Grande do Sul — 1980-89

(Cr\$)

ANOS	ATIVO	INATIVO	PENSIONISTAS	TOTAL
1980	2 488	729	49	3 266
1981	4 856	1 501	104	6 461
1982	11 180	3 708	279	15 167
1983	24 397	9 307	611	34 315
1984	70 525	35 848	2 310	108 682
1985	397 118	179 835	11 202	588 155
1986	793 895	355 779	20 731	1 170 405
1987	2 482 580	1 129 151	73 579	3 685 310
1988	21 051 046	12 744 017	766 534	34 561 597
1989	415 344 168	236 498 518	14 610 292	666 452 978

FONTE: Secretaria da Fazenda/Sistema de Administração de Pessoal/
/Estatística de Pagamento.

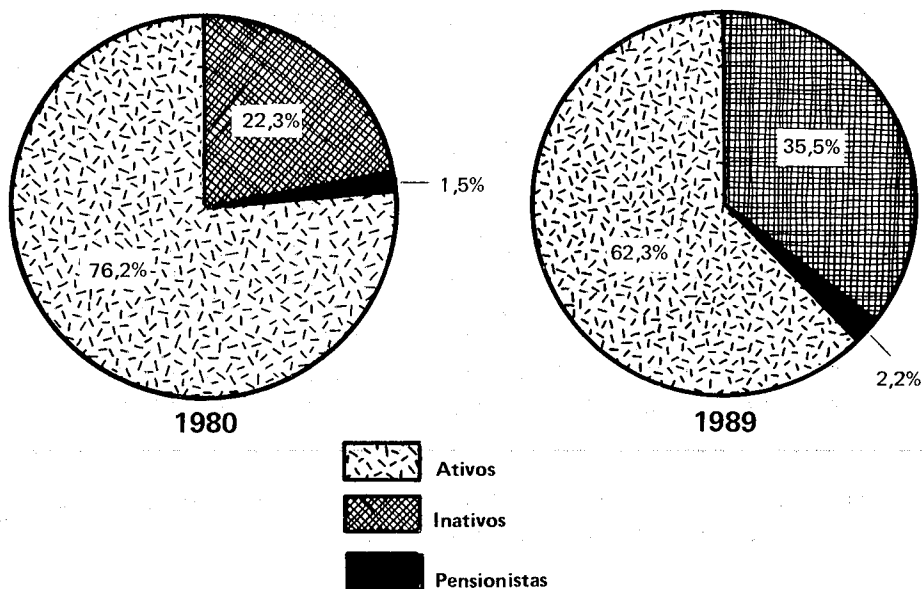
Uma observação atenta da Tabela 5 evidencia que a despesa com inativos representava um terço da despesa com ativos em 1980. Em 1989, os inativos já atingiam a mais de 50% do gasto com ativos. O Gráfico 2 procura ilustrar essa alteração do perfil do gasto com pessoal nos anos 80.

Os inativos por tempo de serviço, que representavam 22,32% da despesa total com pessoal em 1980, atingiram a participação de 35,49% em 1989. Paralelamente, as pensões alimentícias e as pensões vitalícias, que contribuíram com 1,49% da despesa total com pessoal no início da década, alcançaram o percentual de 2,19% ao final do decênio.

Sucintamente utilizaram-se as informações de uma folha de pagamento da Administração Direta Estadual para avaliar a despesa com pessoal civil.

GRÁFICO 2

PARTICIPAÇÃO RELATIVA DAS DESPESAS COM PESSOAL ATIVO, INATIVO E PENSIONISTAS NA DESPESA TOTAL COM PESSOAL DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA DO ESTADO EXCETO A BRIGADA MILITAR NO MÊS DE DEZEMBRO, NO RIO GRANDE DO SUL – 1980 E 1989



FONTE: FEE/NCR.

Volta-se agora ao total da despesa com pessoal, para analisar os gastos a nível institucional.

O último enfoque que deve ser destacado nesta seção é a alocação da despesa com pessoal a nível de órgãos da Administração Direta. A Tabela 6 mostra, em valores correntes, esses indicadores da esfera pública.

Conhecidos os valores correntes, procurou-se obter, inicialmente, a estrutura relativa da despesa por órgão, para identificar possíveis mudanças no perfil do gasto ao longo do decênio. Essas participações relativas calculadas a partir da Tabela 6 geraram a Tabela 7.

Tabela 6

Despesa com pessoal realizada por órgão, a preços correntes, na Administração Direta do Rio Grande do Sul --- 1980-89

ÓRGÃOS	(Cr\$)									
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Assembléia Legislativa	452	1 035	2 435	6 545	25 880	123 983	325 612	691 963	5 426 488	93 042 488
Tribunal de Contas do Estado	167	332	773	1 742	5 317	22 362	79 881	156 129	1 225 665	21 662 545
Tribunal de Justiça	1 092	2 419	5 700	13 276	43 641	216 590	622 585	1 330 662	11 532 262	194 081 043
Tribunal de Alçada	94	218	541	1 197	3 595	15 343	49 074	100 004	855 731	15 334 713
Juizado de Menores	60	131	271	576	1 778	6 404	19 857	45 650	425 104	6 766 925
Justiça Militar do Estado	26	73	191	414	1 298	5 104	17 112	34 138	266 215	4 536 853
Governo do Estado	165	353	891	2 125	5 964	25 677	67 477	102 087	1 206 706	24 592 014
Procuradoria-Geral da Justiça	347	756	1 938	4 442	13 727	60 351	172 939	351 335	3 173 095	59 236 789
Procuradoria-Geral do Estado	224	499	1 318	3 367	10 190	43 701	126 079	230 824	1 811 362	27 711 955
Secretaria da Justiça	237	568	1 257	3 191	10 324	48 289	128 680	336 485	2 237 717	35 215 089
Secretaria de Coordenação e Planejamento	71	142	290	658	2 060	8 673	26 357	41 681	249 635	3 618 320
Secretaria da Fazenda	1 321	2 836	6 044	12 148	35 104	138 144	445 513	870 397	5 988 751	121 736 434
Secretaria da Agricultura	815	1 849	4 262	9 954	28 716	107 208	265 077	588 176	3 482 743	49 300 903
Secretaria de Indústria e Comércio	17	33	75	151	622	2 834	7 284	12 539	63 903	860 006
Secretaria de Energia, Minas e Comunicação	6	14	28	65	213	920	2 452	6 049	43 625	583 736
Secretaria dos Transportes	27	56	105	206	590	2 407	6 139	12 019	67 968	1 105 204
Secretaria da Educação	14 077	31 332	68 397	166 152	446 732	1 580 651	4 943 560	12 758 629	74 780 737	1 345 743 479
Secretaria da Saúde e do Meio Ambiente	1 212	2 794	6 416	15 501	46 881	184 612	473 740	1 138 303	6 754 313	102 609 427
Secretaria do Trabalho e Ação Social	43	92	240	595	1 531	4 921	11 038	25 143	138 518	1 932 190
Secretaria do Interior e Desenvolvimento Regional e Obras Públicas	137	301	643	1 437	3 953	14 139	38 102	79 936	451 619	6 619 833
Secretaria de Segurança Pública	4 896	11 007	23 646	52 479	211 382	704 801	2 007 750	5 285 177	33 895 872	575 359 882
Secretaria da Administração	83	191	401	941	2 872	10 435	25 457	55 417	336 335	4 653 607
Secretaria de Cultura, Desportos e Turismo	46	108	331	1 027	120	-	-	-	-	-
TOTAL	25 614	57 140	126 189	298 192	902 489	3 327 351	9 861 763	24 252 745	154 414 365	2 696 303 435

FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL 1980/89 (1981/90). Porto Alegre, Secretaria da Fazenda.

NOTA: A despesa com pessoal inclui apenas o elemento pessoal: pessoal civil e militar, encargos diversos e obrigações patronais.

A análise dos percentuais apresentados mostra que as Secretarias da Educação, de Segurança Pública, da Fazenda e da Saúde recebiam, respectivamente, 55%, 19,1%, 5,2% e 4,7%, ou seja, aproximadamente 84% do total da despesa com pessoal da Administração Direta Estadual em 1980. Ao final do período, esses percentuais haviam oscilado para aqueles órgãos, ficando em, na mesma ordem, 49,9%, 21,3%, 4,5% e 3,8%, perfazendo um total de 79,5% do gasto. Essa variação de 84% em 1980 para 79,5% em 1989 deve-se a incrementos na participação do Tribunal de Justiça, da Secretaria de Segurança Pública e da Assembléia Legislativa e a decréscimos correspondentes às Secretarias da Educação, da Agricultura e da Saúde e à própria Secretaria da Fazenda.

Tabela 7

Participação relativa do órgão no total da despesa com pessoal, a preços correntes,
na Administração Direta do Rio Grande do Sul — 1980-89

ÓRGÃOS	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Assembleia Legislativa	1,77	1,81	1,93	2,19	2,87	3,73	3,30	2,85	3,51	3,45
Tribunal de Contas do Estado	0,65	0,58	0,61	0,58	0,59	0,67	0,81	0,64	0,79	0,80
Tribunal de Justiça	4,26	4,23	4,52	4,45	4,84	6,51	6,31	5,49	7,47	7,20
Tribunal de Alçada	0,37	0,38	0,43	0,40	0,40	0,46	0,50	0,41	0,55	0,57
Juizado de Menores	0,24	0,23	0,21	0,19	0,20	0,19	0,20	0,19	0,28	0,25
Justiça Militar do Estado	0,10	0,13	0,15	0,14	0,14	0,15	0,17	0,14	0,17	0,17
Governo do Estado	0,64	0,62	0,71	0,71	0,66	0,77	0,68	0,42	0,78	0,91
Procuradoria-Geral da Justiça	1,36	1,32	1,54	1,49	1,52	1,81	1,75	1,45	2,05	2,20
Procuradoria-Geral do Estado	0,88	0,87	1,04	1,13	1,13	1,31	1,28	0,95	1,17	1,03
Secretaria da Justiça	0,93	0,99	1,00	1,07	1,14	1,45	1,30	1,39	1,45	1,31
Secretaria de Coordenação e Planejamento	0,28	0,25	0,23	0,22	0,23	0,26	0,27	0,17	0,16	0,13
Secretaria da Fazenda	5,16	4,96	4,79	4,07	3,89	4,15	4,52	3,59	3,88	4,51
Secretaria da Agricultura	3,18	3,24	3,38	3,34	3,18	3,22	2,69	2,43	2,26	1,83
Secretaria de Indústria e Comércio	0,07	0,06	0,06	0,05	0,07	0,09	0,07	0,05	0,04	0,03
Secretaria de Energia, Minas e Comunicação	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,02	0,02	0,03	0,02
Secretaria dos Transportes	0,10	0,10	0,08	0,07	0,07	0,07	0,06	0,05	0,04	0,04
Secretaria da Educação	54,96	54,83	54,20	55,72	49,50	47,50	50,13	52,61	48,43	49,91
Secretaria da Saúde e do Meio Ambiente	4,73	4,89	5,08	5,20	5,19	5,55	4,80	4,69	4,37	3,81
Secretaria do Trabalho e Ação Social	0,17	0,16	0,19	0,20	0,17	0,15	0,11	0,10	0,09	0,07
Secretaria do Interior e Desenvolvimento Regional e Obras Públicas	0,53	0,53	0,51	0,48	0,44	0,42	0,39	0,33	0,29	0,25
Secretaria de Segurança Pública	19,11	19,26	18,74	17,60	23,42	21,18	20,36	21,79	21,95	21,34
Secretaria da Administração	0,32	0,33	0,32	0,32	0,32	0,31	0,26	0,23	0,22	0,17
Secretaria de Cultura, Desportos e Turismo	0,18	0,19	0,26	0,34	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL 1980/89 (1981/90). Porto Alegre, Secretaria da Fazenda.

NOTA: A despesa com pessoal inclui apenas o elemento pessoal: pessoal civil e militar, encargos diversos e obrigações patronais.

Utilizando-se o IGP como índice de preços e mudando a sua base de 1975 para 1980, construiu-se a Tabela 8, que mostra as despesas com pessoal por órgão, a preços constantes.

Verifica-se, na Tabela 8, que o total da despesa com pessoal, que era de Cr\$ 25.614,13 em 1980, em cruzeiros desse ano atingiu um teto de Cr\$ 37.345,85 em 1986 e encontrava-se em Cr\$ 28.277,52 em 1989. Comparadas as duas extremidades do período, constata-se que o valor total da despesa com pessoal em estudo, ao final da década, não era inferior ao número associado ao ano de 1980.

Tabela 8

Despesa com pessoal por órgão, a preços constantes, da Administração Direta do Rio Grande do Sul — 1980-89

ÓRGÃOS	(Cr\$ de 1980)										
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	
Assembleia Legislativa	452	493	594	627	773	1 138	1 233	807	806	976	
Tribunal de Contas do Estado	167	158	188	167	159	205	303	182	182	227	
Tribunal de Justiça	1 092	1 153	1 389	1 271	1 304	1 987	2 358	1 551	1 714	2 035	
Tribunal de Alçada	94	104	132	115	107	141	186	117	127	161	
Juizado de Menores	60	62	66	55	53	59	75	53	63	71	
Justiça Militar do Estado	26	35	47	40	39	47	65	40	40	48	
Governo do Estado	165	168	217	204	178	236	256	119	179	258	
Procuradoria-Geral da Justiça	347	360	472	425	410	554	655	410	471	621	
Procuradoria-Geral do Estado	224	238	321	322	304	401	477	269	269	291	
Secretaria da Justiça	237	271	306	306	308	443	487	392	333	369	
Secretaria de Coordenação e Plane- jamento	71	68	71	63	62	80	100	49	37	38	
Secretaria da Fazenda	1 321	1 351	1 473	1 163	1 049	1 268	1 687	1 015	890	1 277	
Secretaria da Agricultura	815	881	1 039	953	858	984	1 004	686	518	517	
Secretaria de Indústria e Comércio	17	16	18	14	19	26	28	15	9	9	
Secretaria de Energia, Minas e Co- municação	6	6	7	6	6	8	9	7	6	6	
Secretaria dos Transportes	27	27	26	20	18	22	23	14	10	12	
Secretaria da Educação	14 077	14 927	16 673	15 912	13 344	14 504	18 721	14 875	11 112	14 114	
Secretaria da Saúde e do Meio Am- biente	1 212	1 331	1 564	1 485	1 400	1 694	1 794	1 327	1 004	1 076	
Secretaria do Trabalho e Ação So- cial	43	44	58	57	46	45	42	29	21	20	
Secretaria do Interior e Desenvol- vimento Regional e Obras Públicas	137	143	157	138	118	130	144	93	67	69	
Secretaria de Segurança Pública	4 896	5 244	5 764	5 026	6 314	6 467	7 603	6 162	5 037	6 034	
Secretaria da Administração	83	91	98	90	86	96	96	65	50	49	
Secretaria de Cultura, Desportos e Turismo	46	52	81	98	4	0	0	0	0	0	
TOTAL	25 614	27 223	30 762	28 558	26 958	30 534	37 346	28 276	22 944	28 278	

FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL 1980/89 (1981/90). Porto Alegre, Secretaria da Fazenda.

NOTA: A despesa com pessoal inclui apenas o elemento pessoal: pessoal civil e militar, encargos diversos e obrigações patronais.

A nível de despesa com pessoal por órgão, a preços constantes, a Secretaria da Educação conseguiu manter em 1989 um valor equivalente ao de 1980. A Secretaria de Segurança Pública e o Tribunal de Justiça obtêm pequenos acréscimos a partir de reduções distribuídas por todos os órgãos da Administração Direta. Essas constatações são importantes, porque o centro da análise na Tabela 8 é, nada mais nada menos, a inflação. O cenário onde esses números estão expressos representa a "década perdida". Na verdade, pode-se, através desta análise, formar uma idéia de como se encontrava a despesa com pessoal no momento em que o País caminhava inexoravelmente para o risco do processo hiperinflacionário.

Concluída a apresentação dos três temas propostos ao início desta seção, optou-se por incluir ao final algumas breves considerações sobre a concentração da despesa com pessoal na Administração Direta Estadual.



Recuperadas e analisadas as informações constantes na seção 3, procurou-se calcular um indicador geral de concentração de recursos por órgão. Trata-se de um exercício que se realizou e que é divulgado à margem deste artigo, como uma informação de caráter meramente preliminar. Consiste no cálculo do índice de concentração de Gini adaptado ao presente estudo. Ao contrário do seu emprego convencional, em que se opera com frequências acumulativas de renda e população, trabalhou-se com o número de funcionários e com o total da despesa com pessoal civil, a nível de órgão da Administração Direta, nos meses de maio e dezembro, durante o período 1980-89.

A Tabela 9 mostra os resultados obtidos a partir de um programa turbo Pascal, de autoria de Ralph Hakkert, denominado Unequal.

Tabela 9

Cálculo da concentração da despesa com pessoal a nível de órgão, na Administração Direta Estadual — 1980-90

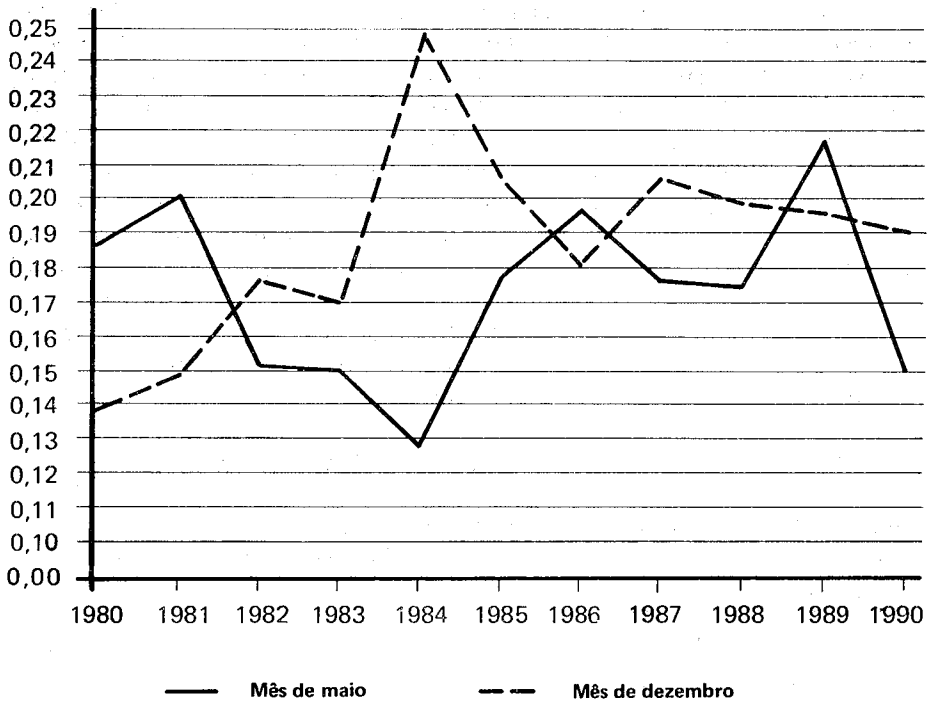
ANOS	ÍNDICE DE GINI	
	Maio	Dezembro
1980	0,1864	0,1380
1981	0,2004	0,1480
1982	0,1512	0,1763
1983	0,1499	0,1697
1984	0,1280	0,2476
1985	0,1771	0,2062
1986	0,1963	0,1810
1987	0,1760	0,2063
1988	0,1749	0,1990
1989	0,2166	0,1961
1990	0,1492	0,1901

Para facilitar a compreensão do leitor, elaborou-se o Gráfico 3, em que os valores estão dispostos em duas linhas, representando o cálculo do índice para os meses de maio e dezembro.

Embora se trate de duas linhas com trajetórias distintas, há uma alteração no comportamento de ambas em 1984, que deve ser atribuída a um grande incremento dos gastos com inativos no total da despesa com pessoal civil.

GRÁFICO 3

COMPORTAMENTO DO ÍNDICE DE GINI NOS MESES MAIO E DEZEMBRO – 1980-90



4 - Conclusões

A busca de informações estatísticas para dimensionar o impacto do setor público na economia tem sido uma preocupação constante dos técnicos que lidam com Contabilidade Social.

Através da leitura deste artigo, o leitor foi informado sobre a busca de um campo teórico para a economia do setor público, bem como da forma como a ONU, no âmbito internacional, e diversas entidades nacionais, nos contextos nacional e regional, desenvolveram metodologias para determinar os agregados econômicos correspondentes à esfera governamental. O enfoque dos custos e a utilização dos salários para estimar o produto do Governo foram detalhadamente tratados na primeira parte deste artigo.

A seguir, a análise concentrou-se na despesa com pessoal na Administração Direta Estadual. Foram extraídas as conclusões principais da série **25 Anos de Economia Gaúcha**, dos trabalhos dos Professores Raymundo Guimarães e Cláudio Accurso, além das do trabalho **A Economia Gaúcha e os Anos 80**. Em todas essas obras, interessou apenas a questão dos salários. Finalmente, no encerramento do artigo, há uma análise do comportamento da despesa com pessoal nos anos 80. Os pontos que devem ser objeto de reflexão dizem respeito a dois enfoques: a despesa com pessoal em relação a agregados de maior magnitude; e o comportamento de dados relacionados à estrutura interna da despesa com pessoal na década. A despesa com pessoal esteve muito próxima a uma participação constante quando comparada ao desempenho do PIBcf-RS e às despesas de custeio, durante o período 1980-89. Ao mesmo tempo, os gastos com pessoal reduzem sistematicamente a sua participação nas despesas totais devido ao incremento das transferências correntes.

Utilizando-se as informações da folha de pagamento de dezembro da Administração Direta do Estado exceto a Brigada Militar do decênio, verificou-se um crescimento significativo dos inativos no total da despesa com pessoal civil. A representatividade de 22% no início da década elevou-se a 35% em 1989.

Finalmente, a nível institucional, pequenas variações na estrutura do gasto com pessoal foram identificadas, envolvendo um grande número de órgãos tanto na análise a preços correntes, que viabilizou a análise de cortes transversais, como no estudo a preços constantes.

Bibliografia

- AGREGADOS ECONÔMICOS RS: contas regionais. Produto interno bruto do Rio Grande do Sul 1970/85; metodologias e tabelas estatísticas (1987). Porto Alegre, FEE. (Série do valor agregado, v.II. p.75-6.
- ACCURSO, Cláudio, coord. (s.d.). **Avaliação geral das finanças públicas do Rio Grande do Sul.** Porto Alegre, IEPE. 143p. (mimeo).
- BALANÇO GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL 1980/89 (1981/90). Porto Alegre, Secretaria da Fazenda.
- BRASIL. **Lei 4320**, 17.3.64.
- BROWN, C. J. et alii (1982). **Public sector economics.** Oxford, Martins Robertson. 500p.
- BURKHEAD, Jesse (1971). **Orçamento público.** São Paulo, FGV. 627p.
- CALANDRO, Maria Lucrecia (1986). **Metodologia para o cálculo do valor adicionado pelo setor público no Rio Grande do Sul -1970-84.** Porto Alegre, FEE. abr. (Estudos UNAGE, 79).
- CONTAS DO SETOR PÚBLICO DE GOIÃS 1980-85 (1988). Goiana, Sistema Estadual de Planejamento e Coordenação. Secretaria de Planejamento e Coordenação do Estado. Superintendência de Estatística, Pesquisa e Informação.
- CONTAS DO SETOR PÚBLICO EM MINAS GERAIS 1975-80 (1981). Belo Horizonte, Secretaria do Planejamento e Coordenação Geral. Superintendência de Estatística e Informações.
- COSTA, Margaret Hanson (1989). **Administração Pública.** Rio de Janeiro, FGV/IBRE/CEF. 36p. jun. (mimeo).
- FINANÇAS DO ESTADO (1989). Porto Alegre, Secretaria da Fazenda, Gabinete de Orçamento e Finança.
- FRAQUELLI, Antônio Carlos C (1990). As finanças da Administração Direta Estadual. In: ALMEIDA, Pedro Fernando da Cunha de, coord. **A economia gaúcha e os anos 80: uma trajetória regional no contexto da crise brasileira.** Porto Alegre, FEE, v.2. p.453-72.

- GUIMARÃES, Raymundo Ferreira, coord. (1980). **Análise do Setor Público no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, FEE. 214p. (25 Anos da Economia Gaúcha 6, t.1).
- ___ (1985). Dimensão e evolução do Setor Público no Rio Grande do Sul - 1947-73. In: LAGEMANN, Eugênio, org. **Rio Grande do Sul: 150 anos de finanças públicas**. Porto Alegre, FEE. p.153-85.
- ___ (1988). Situação das Finanças do Rio Grande do Sul 1989-86. **Indicadores Econômicos RS**. Porto Alegre, FEE, 16(2):113-47. set.
- HERBER, Benard P. (1971). **Modern Public Finance**. Illinois, Richard D. Irwin. 662p.
- HICKS, J. R. (1940). The valuation of the social income. **Economica**. London, 7(26):105-24. may.
- INFORME CONJUNTURAL (1986). Pib Bahia 1975/85. Notas metodológicas e tabelas selecionadas. Salvador, CEI, v.6, n.8, ago. p.270-95.
- KUZNETS, Simon (1948a). On the valuation of social income reflections on Professor Hick's Article. **Economica**. London, 25(57):1-16. may.
- ___ (1948b). On the valuation of social income reflections on Professor Hick's Article. **Economica**. London, 25(58):116-31. may.
- MARSHALL, Alfred (1982). **Princípios de economia**. São Paulo, Abril. 272p.
- MUSGRAVE, Richard A. (1974). **Teoria das Finanças Públicas: um estudo de economia governamental**. São Paulo, Atlas.
- PRODUTO E FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL, Estado de São Paulo 1975-80 (1984). São Paulo, SEADE.
- PRODUTO INTERNO BRUTO DO PARANÁ 1970-84 (1985). Curitiba, IPARDES, nov.
- RICARDO, David (1982). **Princípios de economia política e tributação**. São Paulo, Abril. p.5.
- RIO GRANDE DO SUL. Constituição, 1989.

- RIO GRANDE DO SUL. Lei 1751, 22.2.52. (Estatuto do Funcionário Público Civil).
- ROSSETTI, José P. et alii (1979). **Contabilidade nacional: uma abordagem introdutória.** São Paulo, Atlas.
- SÉRIE RELATÓRIOS METODOLÓGICOS, Sistema de Contas Nacionais Consolidadas (1990). Rio de Janeiro, IBGE, v.8.
- ___ (1990). Rio de Janeiro, IBGE, v.9.
- SIMONSEN, Mario Henrique (1989). **Macroeconomia.** Rio de Janeiro, Ao Livro Técnico.
- SISTEMAS DE CONTAS NACIONAIS CONSOLIDADAS (1989). Rio de Janeiro, IBGE/DPE, n.17, ago.
- SMITH, Adam (1983). **A riqueza das nações.** São Paulo, Abril.
- UN SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES E CORRESPONDENTES QUADROS ESTATÍSTICOS (1953). Nueva York, Naciones Unidas. (Estudios de Metodos, Série F, n.2).
- UN SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES (1970). Nueva York, Naciones Unidas. (Estudios de Metodos, Série F, n.2, rev.3)
- ZARACH, Dino (1978). **Finanzas publicas.** Buenos Aires, Cangalo