

Serviço Público e Mercado de Emprêgo

TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES

TÔDA vez que se propõe o problema do aumento dos vencimentos dos servidores públicos surgem condições à luz das quais se torna mais fácil e objetivo um exame em conjunto dos aspectos negativos da administração de pessoal nas diferentes áreas do Governo.

É que, nessas ocasiões, dados que são sistematicamente subtraídos ao conhecimento dos órgãos de contrôle surgem em tôda a sua plenitude, porque o seu ocultamento, ao invés de beneficiar, prejudicaria os interessados. Não há outro jeito, senão apresentá-los como fatos consumados, para os quais uma solução há de ser encontrada.

Isso permite, através de comparações extremamente simples, verificar-se que o efetivo de pessoal no Serviço Público, no espaço que medeia entre dois reajustamentos de vencimentos, cresce em proporções consideráveis, não obstante os preceitos legais e as recomendações das autoridades superiores no sentido de serem evitadas novas admissões.

Explicar o fato como manifestação de desobediência à lei e ao princípio de subordinação hierárquica é simplificar demasiadamente as coisas, e supor que o «iceberg» se constitui apenas da parte que está ao alcance de nossos olhos. Para um exame menos superficial do fenômeno, teríamos de começar perguntando se os preceitos legais e as recomendações acima aludidos não estarão em completo desacôrdo com a nossa realidade social, ou, por outros têrmos, se será realmente possível fechar as oportunidades de ingresso no Serviço Público, quando é certo que o campo da iniciativa privada não tem capacidade para absorver senão uma pequena parte da população do País.

Com o espírito liberto de certas fórmulãs e princípios teóricos, com a realidade social colocada diante dos olhos, podemos examinar o problema do excesso de pessoal no Serviço Público sob um ângulo que até aqui tem sido desprezado. As conclusões de um exame dêsse tipo parecerão surpreendentes, porque revelarão a parte mais importante do «iceberg», aquela que está submersa e que a observação comum não nos permite conhecer.

Sem alimentar o propósito de justificar o excesso de pessoal do Serviço Público, mas visando tão-sòmente a compreendê-lo melhor através da caracterização de suas causas mais profundas, temos de admitir que êle representa um reflexo da incipiência da empresa privada entre nós.

Os resultados do censo industrial de 1960, divulgado no ano passado (1966) revelam que em 31 de dezembro de 1959 o Brasil possuía 170.771 estabelecimentos industriais, nos quais se achavam empregados 1.779.376 pessoas, nestas incluídos «os membros não remunerados da família, com atividades nos estabelecimentos». A maior concentração de estabelecimentos (36.254) e de trabalhadores (831.339) verificava-se em São Paulo que, à época, possuía 12.974.000 habitantes; e a menor (7 estabelecimentos e 49 trabalhadores) em Roraima, cuja população era de 29.000 habitantes.

Mesmo que nas duas citadas unidades da Federação a população ativa fôsse calculada, prudentemente, em 40% da indicada pelos resultados preliminares do censo, teríamos no caso de São Paulo, para um total de 5.189.600 de pessoas, 831.339 empregos, no conjunto dos estabelecimentos industriais, e, no caso de Roraima, 49 empregos para 14.500 pessoas.

Parece que não será preciso acrescentar nenhum comentário a êsses dados, para mostrar como é alarmantemente baixa a capacidade de absorção da mão-de-obra pela indústria. De 1960 para cá, novos estabelecimentos industriais surgiram e muitos dos que existiam ampliaram suas instalações, mas em compensação, no mesmo período, o crescimento demográfico foi considerável, estimando-se que a população de São Paulo atinja êste ano 16.500.000 habitantes, contra os 12.974.000 de 1960) e a de Roraima 41.000 (contra os 29.000 apurados no último recenseamento). Para se manter a situação de 1960, que já era crítica, seria necessário que os nossos empreendimentos industriais tivessem alcançado nos últimos sete anos uma taxa de crescimento bastante elevada, o que, infelizmente, parece não haver acontecido. O maior incremento das atividades industriais, no período de 1960/1967, verificou-se na região Nordeste, a qual, do ponto-de-vista do mercado de empregos configurava situação por assim dizer desesperadora, de vez que, para uma população recenseada de 15.678.000 habitantes, os 13.380 estabelecimentos industriais então existentes abrangiam o total de 159.443 empregos.

A desproporção entre a população ativa e as oportunidades de emprego oferecidas pela indústria era de tal magnitude em 1960 que o incremento das atividades industriais verificado nos últimos anos está muito longe do que será necessário. Para confirmar esta conclusão basta considerarmos a tendência observada na indústria de produtos alimentícios, indústria que, do ponto-de-

vista da capacidade de absorção da mão-de-obra, ocupava em 1964 o segundo lugar, sendo superada, apenas, pela indústria têxtil. Pois bem, a referida indústria, que pela sua própria natureza deveria, na pior das hipóteses, acompanhar de perto o alto índice de nosso crescimento demográfico, em realidade entrou em declínio a partir de 1940, quando seu aumento percentual de operários ocupados foi de 439.3. No período 1950/1960 esse aumento percentual foi de apenas 8.7, do mesmo passo que o aumento percentual do consumo de força motriz foi de 62.6, contra 213.3 em 1940. Até 1964, quando foram realizados os últimos estudos de que temos conhecimento, os prognósticos em relação à indústria de produtos alimentícios não eram de reversão, a curto prazo, da tendência aqui retratada.

Em relação ao comércio, a mensagem que se pode deduzir dos resultados do censo de 1960 não é também de otimismo, quanto à capacidade de criação de empregos da iniciativa privada. Os 361.448 estabelecimentos comerciais existentes no País à época do recenseamento ocupavam 962.937 pessoas, e destas apenas 521.472 eram empregados. Tais números se tornarão mais significativos se levarmos em conta que em 1960 a população recenseada do Brasil era de 70.967.000 habitantes.

Além da Indústria e do Comércio, o outro setor da iniciativa privada capaz de absorver grandes contingentes de mão-de-obra é a Agricultura. Esta, porém, para os fins que temos em vista, não oferece maior interesse. Nossa agricultura é predominantemente da enxada e se exerce sob condições de quase completo primitivismo. Embora absorva mais de 50% da totalidade da mão-de-obra recenseada, não tem nenhuma significação como concorrentes no mercado de empregados. Constitui, talvez, o último recurso de sobrevivência dos indivíduos não atingidos pelos benefícios da instrução e mantidos afastados das vias de ascensão social abertas pelo desenvolvimento econômico. O grande volume de mão-de-obra que lhe corresponde é um reflexo da fraqueza de nossas estruturas econômicas e uma evidência a mais da insuficiência das oportunidades de emprego oferecidas pelos outros setores da iniciativa privada.

Ainda que a título de correção de eventuais erros e de atualização das estatísticas estudássemos os números relativos aos empregos na indústria e no comércio, nem por isso a imagem do problema da colocação da mão-de-obra seria tranqüilizadora. Nesse particular é bastante ilustrativo o fato de mais de dois terços (506.454) dos 700.031 funcionários públicos civis federais existentes em fins de 1966 pertencerem às regiões Leste e Sul, as duas regiões do Brasil onde se concentram cerca de 61% da população e pouco mais de 90% dos 110.771 estabelecimentos industriais recenseados.

O quadro que as estatísticas compõem a respeito do mercado de empregos no Brasil revela a existência de uma quantidade enorme de pessoas que, precisando ganhar a subsistência pelo trabalho remunerado, e não podendo fazê-lo no campo da iniciativa privada, tenta as outras soluções possíveis e, entre estas, a que maiores possibilidades oferece: Serviço Público.

A pressão social que o fenômeno exerce é de tal ordem que a própria Constituição do País a ela se tem rendido, através de dispositivos que incorporam ao funcionalismo ou beneficiam com a estabilidade grandes contingentes de pessoas admitidas no Serviço Público, com infração frontal dos preceitos da legislação ordinária. Nem mesmo a Constituição de 1967, fruto do espírito reformista de uma Revolução que aboliu alguns privilégios e suprimiu certos costumes que pareciam definitivamente integrados à prática da administração, conseguiu escapar à regra.

O princípio de que quando as fórmulas e as soluções, políticas ou administrativas, contrariam a realidade social esta última encontra sempre um meio de neutralizá-las, não precisaria de melhor confirmação.

Simple reflexo do nosso subdesenvolvimento econômico, o excesso de pessoal no Serviço Público tende a persistir, malgrado as bem intencionadas medidas com as quais se vem tentando combatê-lo, porque tais medidas, pela sua própria natureza, não alcançam as verdadeiras causas do fenômeno.

O que é preciso fazer, com todo empenho e a máxima urgência, é desenvolver as atividades empresariais do País, criar novos campos de trabalho, multiplicar as oportunidades de emprêgo na indústria, no comércio, nos transportes, no artesanato, nas profissões liberais, enfim nas mil e uma searas, nas quais a iniciativa privada pode impulsionar o nosso desenvolvimento.