

A EVOLUÇÃO DO EMPREGO PÚBLICO NO BRASIL: 1950-80

*João R. Sanson**

*Lúcia M. de G. Moutinho***

1 - Introdução

A pergunta aparentemente simples sobre qual é o número de empregados públicos tem sido muito difícil de ser respondida pelos estudiosos do setor público brasileiro. O que se conhece com bastante exatidão é o total do dispêndio com salários, mas não o número de empregados públicos.¹

Em cálculos rápidos e aproximados, Corrêa (1983) concluiu que vivem de salários públicos acima de quatro milhões de brasileiros, sem contar os dependentes. Como dramatiza aquele jornalista, isto é superior à população da Noruega.

A resposta a tal pergunta, na verdade, não é simples. Para começar, não há muito acordo sobre o que é exatamente o setor público ou o Estado. Depois, existe o problema de discutir apenas o emprego público separado das demais ações estatais. Por fim, a própria questão que se queira responder condiciona a definição do que é o empregador público.

Um conceito de Estado comum entre os economistas é aquele associado à idéia de fornecedor de bens e serviços públicos. Nesse caso, diz-se que o Estado engloba todas as organizações que fornecem serviços fora dos mecanismos de mercado, os quais são financiados por receitas obtidas compulsoriamente. Naturalmente, tal definição exclui as empresas estatais que vendem os seus bens ou serviços através do mercado. O Estado é visto apenas como um encarregado de fornecer bens ou serviços fora dos mecanismos de mercado, onde a redistribuição de renda seria um dos serviços. Porém há outros economistas que vêem como parte do Estado toda participação empresarial, por menor que seja. Assim, agregaríamos às unidades que fornecem bens e serviços fora dos mecanismos de mercado também aquelas unidades

*Professor do Departamento de Ciências Econômicas e do Curso de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

**Professora do Departamento de Economia da Universidade Católica de Pernambuco.

¹ O problema ocorre para todos os níveis de governo. Isso é também comum em outros países, inclusive nos mais ricos, de acordo com Heller e Tait (1983). Este último estudo, aliás, obteve dados somente sobre salários dos empregados públicos brasileiros.

que operam via mercado, desde que tenham o Estado como um dos proprietários do capital ali utilizado.

Numa visão mais ampla ainda, é preciso lembrar que o Estado afeta a economia também através de seus serviços de regulamentação. Desse modo, praticamente todas as ações do Estado alteram não apenas a alocação dos recursos produtivos, mas a própria renda real dos diferentes grupos que compõem a sociedade. Nesse sentido extremo, o Estado abarcaria todos os recursos produtivos da sociedade.

Na verdade, o Estado não é um agente econômico como a maioria das empresas, mas, sim, um complexo organismo social, sem nem mesmo um controle central. No caso brasileiro, para começar, há que serem mencionados os três poderes e os três níveis de governo. Mesmo tendo-se em conta a tradição centralizadora observável em toda a história do Brasil, primeiro como colônia e depois como nação, esta observação acerca da falta de controle central e único sobre todos os empregados públicos parece-nos válida. Isto é reforçado pela fatia crescente da Administração Indireta e das empresas públicas nas últimas décadas.

A escolha do conceito de Estado varia de acordo com a questão que se coloque. Quando se critica o atual grau de participação do Estado na economia, usa-se uma definição que é a mais ampla possível. Isso leva a considerar uma empresa como estatal mesmo que o Estado possua participação tão pequena no capital da mesma que não tenha a mínima chance de controlar os seus destinos. Já se a discussão está em torno de um programa de estabilização econômica baseado em expansão do emprego público, o conceito de Estado deixaria de considerar qualquer unidade que operasse via mercado. A expansão do emprego público só teria sentido na oferta de bens e serviços fora do mercado. Não seria possível obrigar as pessoas a comprarem os bens e serviços de empresas estatais só para expandir o emprego.²

A forma de medir a participação do Estado também não é muito clara. Pode-se pensar, do ponto de vista econômico, na fatia da renda nacional apropriada através do Estado ou então no volume de recursos sob seu controle. Num ponto de vista mais amplo, pensa-se no poder à disposição do Estado por conta dos recursos por ele controlados. É na discussão sobre o controle desse volume de recursos que se inclui a discussão do emprego e do investimento públicos. Isso é comum nas discussões sobre o grau de estatização da economia e também nas discussões sobre programas de estabilização. É aqui que são colocadas as questões sobre o número de empregados públicos e sobre a remuneração diferencial destes empregados em relação ao setor privado. No caso específico de programas de estabilização, preocupa-se também com os empregos gerados indiretamente, via os efeitos multiplicadores dos gastos.³

² De um ponto de vista puramente local, a implantação de uma empresa estatal faz grande diferença em termos de geração de empregos. Se a empresa vai se instalar ou se expandir é porque já tem vendas previstas, geralmente independentes do local escolhido. Assim, a sua localização implica muitas vezes demoradas negociações políticas, envolvendo líderes políticos regionais e locais.

³ Ver Rezende (1978), Prado (1982) e Moutinho & Sanson (1983) para discussões do impacto multiplicador dos gastos públicos.

Um estudo conhecido sobre o emprego público no Brasil é o de Rezende e Castelo Branco (1976). Inclui informações para 1950, 1970 e 1973 com base nos Censos Demográficos de 1950 e 1970 e nos arquivos do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). Segundo as definições apresentadas pelos autores, os dados do PASEP presumivelmente excluem os empregados das empresas estatais. Porém, no caso dos Censos, é preciso lembrar que a interpretação da definição de empregado público depende muito do entrevistado e até do entrevistador. De qualquer forma, em 1950, esse problema não deve ter sido sério, pois as dúvidas surgiriam com relação às empresas estatais, as quais eram de pouca importância quantitativa àquela época.

Rezende e Castanhar (1982) apresentam estimativas do emprego público brasileiro, juntamente com as de outros países latino-americanos, as quais foram preparadas pelo Centro Latino-Americano de Demografia. O trabalho dá a entender que o Centro usou, em suas estimativas, a idéia de setores onde o "envolvimento público é alto".⁴

Sanson *et alii* (1983) fazem estimativas de emprego público com base na idéia de ramos e classes de atividades típicas do setor público. Porém o estudo enfatiza apenas a Região Nordeste.

O objetivo do presente trabalho é apresentar dados novos sobre o volume do emprego público. Para isso, buscamos diferentes fontes de dados sobre o emprego público e exploramos mais intensivamente dados censitários.

A idéia subjacente é informar do melhor modo possível sobre as formas alternativas de estimar o emprego público, sem contudo testar nenhuma hipótese acerca do assunto. Talvez a única hipótese a ser verificada é se os empregados públicos são realmente mais do que quatro milhões, conforme citado acima. Essa característica torna o presente trabalho essencialmente descritivo e de pouco interesse para o leitor que não esteja lidando diretamente com tais problemas, mas que apenas queira ter uma idéia do tamanho da lista de empregados públicos. Nesse caso, sugerimos ao leitor que passe imediatamente para a última seção do trabalho, onde apresentamos uma tabela-resumo.

Na próxima seção, fazemos um inventário das fontes alternativas de dados que, no nosso conhecimento, permitem estimativas do emprego público no Brasil. Na terceira seção, apresentamos os dados censitários sobre emprego de 1950 e 1970. No caso do Censo de 1970, trata-se de dados inéditos. Na quarta seção, elaboramos estimativas do emprego público com base nas atividades típicas do setor público, as quais são identificadas na seção anterior. Aqui as estimativas cobrem o período de 1950 a 1980 e são regionalizadas. Na quinta seção, estimamos o emprego a partir do levantamento anual da revista *Visão*. Essa estimativa é comparada com a estimativa indireta de 1980. Por fim, na última seção, fazemos um sumário dos resultados e das avaliações, incluindo algumas sugestões para a melhoria do sistema de informações estatísticas sobre o emprego público.

⁴ Ver Rezende & Castanhar (1982, p.91).

2 - Fontes de dados sobre o emprego público

Há várias fontes de dados sobre emprego público que permitem estimativas diretas. As principais são os Censos Demográficos de 1950 e 1970. Nesses dois censos foi incluída uma desagregação do tipo de emprego, se público ou privado. As publicações do Censo de 1950 apresentam algumas tabelas sobre isso, porém os dados de 1970 não foram divulgados, só estando disponíveis através de tabulações especiais.

Os dados gerados pelo PASEP constituem-se também em uma fonte alternativa, pois são um registro de todo o universo de trabalhadores públicos. Rezende e Castelo Branco (1976, p.42) fazem uma avaliação da qualidade dessa fonte de dados e utilizam algumas tabulações especiais dela. Mencionam também alguns de seus vieses. No lado da superestimação, há o cadastramento múltiplo de um mesmo indivíduo, quando ligado a mais de um órgão público, e o não-cancelamento dos cadastros daqueles que se aposentam ou deixam o setor público. No lado da subestimação, há as dúvidas de empresas quanto à sua pertinência ao Programa, deixando, assim, de contribuir para ele e, portanto, de incluir seus funcionários nos cadastros. Esse problema, segundo aqueles autores, deve ter ocorrido apenas no início do Programa.

Criada ao final de 1975, a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) passou a englobar as informações do PASEP.⁵ Como a RAIS, em princípio, é fornecida por praticamente todo o universo das empresas com existência formalizada juridicamente, além de por todos os órgãos públicos, deveria ser relativamente fácil separar os empregados públicos. Na ausência de questão específica sobre essa situação, sempre seria possível utilizar uma listagem do número do Cadastro Geral de Contribuintes (CGC) das empresas e órgãos públicos como filtro para identificar os empregados públicos.

A nível federal, uma outra fonte é o Censo do Funcionalismo Público, levado a efeito pelo DASP ao redor de 1981. Esses dados incluem apenas os funcionários controlados por esse órgão, o que não cobre nem mesmo o total de funcionários públicos federais. De nosso conhecimento, nada foi publicado sobre esse Censo.

A revista **Visão**, por sua vez, tem publicado anualmente, desde 1977, em sua edição especial **Quem é Quem**, um levantamento do universo das empresas estatais que vendem bens e serviços, independentemente do nível de governo a que pertençam e do nível de participação do Estado no capital de cada empresa. Porém uma comparação desses dados para 1981 com o cadastro da Secretaria de Controle de Empresas Estatais (SEST) também para 1981 mostra que, apesar dos cuidados dos editores dessa revista, algumas estatais federais não foram incluídas. Nosso exame,

⁵ Sabóia e Tolipan (1985) e Tagliassuchi e Vergara (1985) descrevem e avaliam esses dados. Na verdade, a RAIS é a sucessora de um grupo de fontes de informação sobre empregados, incluindo o próprio PASEP.

no entanto, constatou a exclusão de apenas algumas empresas de menor porte. Os levantamentos anuais dessa revista incluem dados financeiros para todas as empresas, além de dados sobre emprego para as empresas não financeiras.

Já os relatórios da SEST abarcam, além de todas as empresas com qualquer participação acionária estatal, também as fundações, as autarquias e as concessionárias. Eles invariavelmente incluem informações sobre emprego, porém só cobrem as estatais federais e, no máximo, as empresas estaduais concessionárias de serviços como telefone ou eletricidade.

Como fonte de dados para estimativas indiretas do total de emprego público, há os Censos e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Em ambos os casos, podemos identificar atividades típicas do setor público, sendo este o principal procedimento a ser adotado no presente trabalho. Contudo os dados da PNAD têm sido divulgados sem o detalhamento suficiente dos ramos e classes de atividade que permita o uso desta metodologia. Isso exigiria tabulações especiais.

Tendo em vista o nosso objetivo de fazer o levantamento de uma série longa sobre o emprego público, fica claro que qualquer das fontes de dados acima é incompleta. Assim, o caminho seguido aqui é o de usar um meio alternativo, que é o de identificar atividades típicas do setor público, avaliando-o com base nos dados censitários de 1950 e de 1970 e nos da revista *Visão* para 1980. Para isso, apresentaremos dados inéditos do Censo de 1970.

3 - Estimativa direta

Os dados censitários de 1950 já foram analisados por Rezende e Castelo Branco (1976), com a complementação por tabulações especiais do PASEP de 1973 e do Censo de 1970. Os dados de 1970, no entanto, foram levantados a partir de um arquivo sobre cidades selecionadas, em vez de todo o País. Para o presente estudo, foi possível utilizar a amostra de 1% do Censo de 1970, desenvolvida pelo IBGE.⁶ Esse arquivo de dados permite uma boa estimativa a nível de Brasil e de regiões.

A Tabela 1 apresenta os dados diretos dos Censos de 1950 e 1970. Os dados referentes a 1970 são apresentados com maior desagregação da estrutura do emprego público por setores. Essa desagregação não está disponível nos dados publicados de 1950.

Para se ter uma idéia da importância relativa do emprego público em cada um dos setores e subsetores considerados, calculou-se a porcentagem de participação do emprego público em cada um deles. Tais porcentagens estão também na Tabela 1.

⁶ Ver IBGE (1980) para informações sobre essa amostra.

Tabela 1

Estimativa direta do número de empregados públicos, segundo
a atividade principal, no Brasil – 1950 e 1970

RAMOS E CLASSES DE ATIVIDADE	EMPREGADOS PÚBLICOS (milhares)		PARTICIPAÇÃO NO EMPREGO TOTAL DO SETOR (%)	
	1950	1970	1950	1970
Agricultura, Pecuária, Silvicultura e Ex- trativa	7,0	16,9	0,1	0,1
Setor Secundário	8,3	232,6	0,4	4,4
Atividades industriais	...	165,7	...	3,2
Serviços industriais de utilidade pú- blica	...	66,9	...	42,2
Setor Terciário	1 011,8	2 489,7	22,4	23,8
Comércio de mercadorias	0,0	10,1	0,0	0,4
Comércio de imóveis e valores mo- biliários	5,9	25,2	5,1	5,8
Transporte, comunicações e arma- zenagem	213,5	263,2	30,6	21,2
Transporte ferroviário	...	136,2	...	81,5
Serviços postais	...	59,7	...	85,6
Telefones	...	15,2	...	30,1
Outros	...	52,1	...	5,4
Prestação de serviços	4,5	7,3	0,3	0,2
Atividades sociais	289,9	1 087,4	66,8	73,9
Ensino público	...	741,3	...	100,0
Assistência médico-hospitalar pú- blica	...	127,7	...	100,0
Previdência Social	...	85,7	...	100,0
Saneamento	...	127,1	...	94,6
Outras	...	5,6	...	0,7
Administração pública, legislativo e justiça	247,1	609,7	94,8	97,8
Defesa nacional e segurança pública	250,9	486,8	99,6	95,5
TOTAL	1 027,1	2 739,2	—	—

FONTE: CENSO DEMOGRÁFICO 1950: Brasil (1956). Rio de Janeiro, IBGE.

Tabulação especial de: IBGE (1980). Amostra de 1% dos registros do censo de-
mográfico de 1970: manual do usuário. Rio de Janeiro.
(Estudos e Pesquisas, 5).

Na faixa de 90 a 100% de participação, estão as atividades que são obviamente de setor público: governo, defesa nacional, ensino público, assistência médico-hospitalar pública, previdência social e saneamento. O fato de a administração pública e a defesa nacional não representarem 100% é explicável pelos serviços auxiliares do Judiciário, tais como cartórios e despachantes, e pelos serviços particulares de segurança. Na faixa de 80 a 90% de participação estão os serviços postais e o transporte ferroviário. Participações importantes encontram-se ainda em serviços industriais de utilidade pública, com 42,2%, e comunicações telefônicas, com 30,1%. Nos demais casos, a participação é muito pequena. São inferiores a 6%. Isso não quer dizer que, em termos absolutos, o volume de emprego seja irrelevante. Por exemplo, os 4,4% do emprego público em atividades industriais representam um total de 233 mil empregados. Mas, para fins de se desenvolver uma metodologia de atividades típicas de setor público, tais participações irrisórias significam que essas atividades podem ser ignoradas.

Há, porém, um problema na definição de empregado público para dados censitários. Segundo Rezende e Castelo Branco (1976, p.42), os quais citam o **Manual de Instruções de Coleta** do Censo Demográfico de 1970, e segundo IBGE (1980), o Censo de 1970 considerou como empregado público “as pessoas que recebiam remuneração de órgão de administração pública — federal, estadual, municipal e autárquica (inclusive os empregados públicos regidos pela CLT)”. Na nossa interpretação, a expressão chave é “órgão de administração pública”. Presumivelmente, tal definição exclui do total de empregados públicos os empregados de empresas públicas, de economia mista, etc., as quais vendem os seus serviços via mercado. Nesse caso, as exceções correriam por conta das autarquias. Porém os dados da Tabela 1 para 1970 mostram que houve uma interpretação diferente dessa, pois aparece um volume de 218 mil empregados públicos em atividades agropecuárias, industriais, comerciais e financeiras. A questão que colocamos é se esse total de empregos públicos não está subestimado, dadas as possíveis interpretações da definição do manual de coleta. Uma forma de se verificar isso seria pela utilização de um cadastro como o que a SEST vem elaborando, só que para 1970. Na falta disso, pode-se assumir que a estimativa do IBGE cobre não apenas os órgãos de administração pública, mas, também, todas as empresas públicas. Como, no caso de dúvida, o recenseador deve ter considerado como do setor privado um empregado de uma empresa pública ou de economia mista, aquelas estimativas provavelmente se constituem em limites inferiores do volume de emprego público.

4 - Atividades típicas do setor público

Tendo em vista os resultados da Tabela 1 sobre as atividades que são tipicamente governamentais, definimos como públicas as seguintes: serviços industriais de

utilidade pública⁷, transporte ferroviário, serviços postais, comunicações telefônicas, ensino público, assistência médico-hospitalar pública, previdência social, administração pública e defesa nacional. A idéia subjacente é que a consideração de atividades que não são totalmente públicas, levando a uma pequena superestimação, represente uma compensação por aqueles setores de pouca participação que foram deixados fora da lista, como é o caso das atividades industriais.

Duas ressalvas são necessárias a esse procedimento. A primeira é que talvez pudéssemos utilizar os coeficientes de participação de 1950 e 1970, calculadas na Tabela 1, para elaborarmos projeções dos mesmos para 1960 e 1980. A razão de não fazermos isso está em não acreditarmos que a evolução desses coeficientes seja linear ao longo dessas décadas, o que se suporia com uma simples extrapolação. Além disso, uma extrapolação não-linear seria arbitrária, dada a existência de informação apenas sobre duas datas para cada atividade considerada.

A segunda ressalva refere-se ao procedimento empregado pelo Centro Latino-Americano de Demografia, conforme citado por Rezende e Castanhar (1982). O Centro utilizou os setores típicos do setor público e eliminou daí todos os não-empregados. Com isso, melhora-se um pouco a estimativa do emprego público. Porém, para nós, isso não foi possível, pois os dados censitários publicados no período não incluem cruzamentos de ramos e classes de atividades com posição no emprego.

A Tabela 2 mostra o emprego público por atividades típicas do setor público para o período de 1950 a 1980. Numa seção posterior, faremos comentários sobre a evolução do emprego público ao longo das quatro décadas e apresentaremos também dados regionalizados. No momento, porém, preferimos fazer a comparação entre essa estimativa indireta e a estimativa direta já apresentada na Tabela 1. Essa comparação entre a estimativa direta e a indireta será feita inicialmente para 1950 e 1970. Posteriormente, realizaremos uma outra estimativa do emprego público de 1980, com a ajuda dos dados da revista *Visão*, e compará-la-emos com a nossa estimativa indireta.

⁷ Os serviços industriais de utilidade pública incluem também saneamento. No Censo de 1980, o IBGE fez um rearranjo dos ramos e classes de atividades, tendo como um de seus resultados o desaparecimento de saneamento como atividade específica em atividades sociais. Tudo indica que deve ter sido agregada a atividades industriais de utilidade pública, agora na classe limpeza pública e remoção de lixo. Na dúvida, preferimos adotar essa suposição e agregamos saneamento a serviços industriais de utilidade pública em todos os anos das estimativas indiretas.

Tabela 2

Pessoas de 10 anos e mais, segundo ramos e classes de atividades típicas
do setor público, no Brasil – 1950-1980

	(milhares)			
RAMOS E CLASSES DE ATIVIDADES	1950	1960	1970	1980
Serviços industriais de utilidade pública (1)	118,7	146,2	287,4	410,7
Transporte, comunicações e armazenagem	301,3	360,1	348,4	423,6
Transporte ferroviário	196,4	212,9	170,0	134,9
Serviços portuários	51,4	70,1	58,8	70,9
Serviços postais	38,3	56,2	69,1	74,4
Telefones	15,2	20,9	50,5	143,4
Atividades sociais	208,3	422,1	947,7	1 730,4
Ensino público	149,1	294,6	735,9	1 240,8
Assistência médico-hospitalar pública	32,7	75,9	132,8	371,5
Previdência social	26,5	51,6	79,0	(2)118,1
Administração pública, legislativo e justiça	260,8	363,7	633,5	1 133,1
Defesa nacional e segurança pública	251,9	349,2	518,8	589,2
TOTAL	1 141,0	1 641,3	2 735,8	4 287,0

FONTE: CENSO DEMOGRÁFICO 1950: Brasil (1956). Rio de Janeiro, IBGE.

CENSO DEMOGRÁFICO 1960: Brasil (s. d.). Rio de Janeiro, IBGE.

CENSO DEMOGRÁFICO 1970: Brasil (1973). Rio de Janeiro, IBGE.

CENSO DEMOGRÁFICO 1980: Brasil (1983). Rio de Janeiro, IBGE.

(1) Ao ramo de atividade serviços industriais de utilidade pública dos Censos de 1950 a 1970 foi acrescentada a classe de atividade **saneamento, abastecimento e melhoramentos urbanos inclusive abastecimento de água, eletricidade, gás e serviço de esgoto** para haver consistência com a nova classificação de atividades adotada no Censo de 1980. (2) Em 1980, o Censo distingue a previdência social privada da pública, das quais só se usou a última.

Com base nas Tabelas 1 e 2, construímos a Tabela 3. O objetivo é verificar quanto de diferença existe entre a estimativa indireta e a direta. No total de emprego, a estimativa indireta é 11% maior em 1950 e praticamente idêntica à direta em 1970. Setorialmente, as superestimativas mais significantes, compreensivelmente, ocorrem nos setores onde as participações do emprego público no emprego total são menores. Por outro lado, para o Setor Primário e a comercialização e prestação de serviços, a subestimativa é total.

Tabela 3

Emprego público no Brasil: comparação da estimativa direta com a indireta -- 1950 e 1970

RAMOS E CLASSES DE ATIVIDADE			TAXA ANUAL MÉDIA DE CRESCIMENTO ENTRE 1950 e 1970	
	INDIRETA - DIRETA		(1)	
	1950	1970	Estimativa Direta	Estimativa Indireta
Agricultura, pecuária, silvicultura e extrativa	—	—	4,5	—
Setor Secundário (2)	358	-0,5	18,1	7,4
Setor Terciário	9	3,5	4,6	4,3
Comércio de mercadorias	—	—	—	—
Comércio de imóveis e valores mobiliários	—	—	7,5	—
Transporte, comunicações e armazenagem	41	32	1,1	0,7
Prestação de serviços	—	—	2,4	—
Atividades sociais (2)	-0,4	-1	6,8	6,8
Administração pública, legislativo e justiça	5,5	3,9	4,6	4,5
Defesa nacional e segurança pública	0,4	6,6	3,4	3,7
TOTAL	11	-0,1	5,1	4,5

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Tabelas 1 e 2.

(1) A taxa anual média de crescimento é dada por $r = (y_{70}/y_{50})^{1/20} - 1$. (2) A classe atividades sociais da Tabela 2 inclui saneamento para fins do cálculo das percentagens e taxas de crescimento. Saneamento representa 80.498 empregados públicos em 1950 e 128.935 em 1970 que precisam, assim, ser subtraídos de serviços industriais de utilidade pública e somados a atividades sociais na Tabela 2 antes dos cálculos acima.

Outra forma de se olhar para essa comparação entre as estimativas diretas e indiretas é calcular as taxas anuais médias de crescimento para cada tipo de estimativa. Com tais taxas, pode-se verificar se a estimativa indireta reproduz aproximadamente as taxas de crescimento direta. Pode-se ver pela Tabela 3 que, para os setores com dados disponíveis, a *performance* é boa. As taxas anuais de crescimento são razoavelmente aproximadas, exceto para o Setor Secundário. Neste caso, há tanto o

problema definicional na coleta dos dados, já mencionado acima, como o fato de a estimativa indireta só incluir serviços industriais de utilidade pública. Contudo trata-se de um setor de pouca expressão no total do emprego público, segundo as duas estimativas diretas disponíveis.

Antes de passarmos a uma avaliação dos dados de 1980, queremos apresentar dados regionalizados de emprego público. A possibilidade de tal desagregação é naturalmente uma das vantagens desse método de estimativas. Mas, por outro lado, os defeitos devem se agravar em alguns casos.

A Tabela 4 apresenta os dados regionalizados. Sem nos determos no que explicaria a distribuição regional do emprego, queremos observar apenas a sua evolução temporal. Chama atenção o crescimento acelerado da Região Centro-Oeste da década de 60 em diante, devendo refletir a criação de Brasília e a abertura de novas regiões de colonização. O mesmo ocorre com a Região Norte na década de 70. Por outro lado, a Região Sudeste tem crescido abaixo da taxa nacional, traduzindo provavelmente o efeito Brasília. De modo geral, na década de 60 é quando ocorre o maior crescimento do emprego público, exceto na Região Norte.

Tabela 4

Evolução do emprego público segundo as regiões brasileiras — 1950-1980

REGIÕES E PAÍS	EMPREGADOS PÚBLICOS (milhares)				CRESCIMENTO MÉDIO ANUAL (%)		
	1950	1960	1970	1980	1950-60	1960-70	1970-80
Norte	37,2	55,0	95,3	189,8	4,0	5,6	7,1
Nordeste	206,2	304,7	535,9	911,5	4,0	5,8	5,5
Sudeste	703,4	973,4	1 502,1	2 128,8	3,3	4,4	3,5
Sul	171,8	269,0	453,5	701,2	4,6	5,4	4,5
Centro-Oeste	22,4	39,4	148,4	355,7	5,8	14,2	9,1
Brasil	1 141,0	1 641,5	2 735,2	4 287,0	3,7	5,2	4,6

FONTE: CENSO DEMOGRÁFICO 1950-1980. Rio de Janeiro, IBGE. (Censos dos Estados).

5 - Uma estimativa direta para 1980

Dada essa comparação para 1950 e 1970, passemos agora a uma outra estimativa para 1980. Para isso, precisamos inicialmente reestimar o emprego público para esse ano. Isso é feito com a ajuda dos dados do Quem é Quem da revista **Visão** referentes a dezembro de 1980. São, portanto, comparáveis aos dados censitários, os quais se referem a setembro de 1980.

Há, contudo, uma diferença importante entre essas fontes de dados. Os dados da revista **Visão** são coletados junto às empresas e, em muitos casos, são estimados pela equipe da mesma. Já os dados do Censo são coletados junto às pessoas, através de uma grande amostra. Entre as possíveis fontes de diferenças nas estimativas estaria, por exemplo, o caso de pessoas que possuem mais de um emprego. Elas podem aparecer simultaneamente em empresas do Quem é Quem e nas atividades estimadas via Censo. Outra fonte de diferenças está em que o Censo de 1980 não discrimina empregados públicos e particulares, sendo possível distinguir-se apenas algumas atividades típicas de setor público. Foram exatamente essas atividades que serviram de base para a nossa estimativa indireta, apresentada acima. Por sua vez, o Quem é Quem só inclui empresas que possuem receita via venda de bens e serviços.

Uma nova estimativa para o emprego público de 1980 pode ser obtida pela combinação dessas duas fontes de dados. Para aqueles setores de atividade identificados na Tabela 1 acima como de alta participação de emprego público, usaremos os dados do Censo. Isso inclui atividades sociais, administração pública e defesa nacional. Pode-se observar que essas atividades envolvem essencialmente órgãos públicos que não vendem serviços. Já para os demais setores, temos essencialmente empresas que vendem os seus bens e serviços. Tais empresas aparecem no levantamento da revista **Visão** já classificadas em grandes setores de atividade facilmente adaptáveis ao formato utilizado aqui. Possivelmente, desses setores pode-se estar excluindo algum órgão público que não venda serviços, assim como é provável que muitos empregados de empresas que vendam os seus serviços apareçam nos dados censitários utilizados.

O uso dos dados do Quem é Quem envolveu inicialmente uma reclassificação das empresas de comunicações e de comercialização dos setores da revista para aqueles utilizados aqui. Foi fácil identificar as empresas de tais atividades com base em suas denominações. Posteriormente, foi preciso achar uma forma de estimar o emprego das empresas estatais dos setores financeiros, pois o Quem é Quem não informa o emprego de tais empresas. Para isso, utilizamos a informação sobre o emprego de empresas financeiras ligadas ao Governo Federal disponível em SEST (1981). Usando relações entre empréstimos e número de empregados, estimadas separadamente para bancos comerciais, caixas econômicas e bancos de desenvolvimento e investimento, estimamos o volume de emprego para o setor de comércio de valores mobiliários. Com isso, completou-se a estimativa direta para os Setores Primário, Secundário e boa parte do Terciário com setores equivalentes aos das tabelas anteriores.

As atividades públicas que não envolvem venda de bens e serviços tiveram o seu emprego estimado pelo Censo de 1980, com base na Tabela 2 acima. De lá, usamos a estimativa de emprego para atividades sociais, administração pública e defesa nacional.

Os resultados dessa estimativa do emprego público para 1980 encontram-se na Tabela 5. São aproximadamente 4,6 milhões de empregados, o que supera a estimativa de Corrêa (1983), mencionada na nossa Introdução.

A presente estimativa é 7% maior do que a estimativa indireta da Tabela 2. Isso deve ocorrer pela impossibilidade de estimar indiretamente o emprego público

no Setor Primário, na indústria de transformação, na construção civil, na comercialização e no comércio de valores mobiliários. A estimativa direta da Tabela 5 dá acima de 400 mil empregos em tais atividades.

Contudo, setorialmente, a estimativa indireta é significativamente maior para todos os setores comparáveis. A maior diferença ocorre nos serviços portuários.

Tabela 5

Emprego público no Brasil: comparação da estimativa direta com a indireta - 1980

ATIVIDADES	ESTIMATIVA DIRETA PARA 1980 (milhares)	$\frac{\text{INDIRETA} - \text{DIRETA}}{\text{DIRETA}} \times 100$ (%)
Agricultura e indústria extrativa	44,6	...
Setor Secundário	419,8	...
Indústria de transformação	178,3	...
Construção e engenharia	15,4	...
Serviços industriais de utilidade pública	226,1	82
Setor Terciário	4 132,5	...
Comercialização	10,1	...
Comércio de valores mobiliários	190,0	...
Transporte, comunicações e armazenagem	352,7	-
Transporte ferroviário	116,1	16
Serviços portuários	10,4	582
Serviços postais	63,5	17
Telefones	99,1	45
Outros	63,6	...
Prestação de serviços	126,9	...
Atividades sociais	1 730,4	0
Administração pública, legislativo e justiça	1 133,1	0
Defesa nacional e segurança pública	589,3	0
TOTAL	4 596,9	-7

FONTE: QUEM É QUEM NA ECONOMIA BRASILEIRA (1981). São Paulo, Visão, 30(34a): 411-36, 29 ago.

SEST (1981). Empresas estatais no Brasil e o controle da SEST: antecedentes e experiência de 1980. Brasília, SEPLAN/SEST.

Tabela 2 (últimas três atividades).

NOTA: A estimativa indireta para o cálculo da coluna 2 acima é da Tabela 2.

Por outro lado, as atividades estimadas indiretamente na Tabela 4 tendem a superestimar o emprego público, como mostramos na apresentação da Tabela 1. Se as porcentagens encontradas na Tabela 1 para 1970 fossem válidas para 1980, o que não conseguimos verificar apenas com os dados analisados, teríamos uma superestimativa de 503 mil empregos. Além disso, pode haver dupla contagem em administração pública e prestação de serviços. Segundo a classificação setorial do Quem é Quem, a prestação de serviços é constituída de serviços técnicos e administrativos e planejamento, desenvolvimento, fomento e pesquisa. Os empregados de tais atividades podem ser facilmente classificados como de administração pública pelos recenseadores.

Com essa estimativa, temos então três valores para o emprego público em 1980. O terceiro valor foi obtido por Corrêa (1983). Embora sem dar maiores detalhes sobre as fontes dos dados, ele se baseou na soma do emprego das empresas estatais, dos Governos Federal e Estaduais e das forças armadas. O seu resultado é 4,019 milhões de empregados públicos.

Uma quarta estimativa seria aquela divulgada pelo Ministério do Trabalho, na série de tabelas comentadas da RAIS para o período de 1980 a 1983. Porém o setor governo que lá aparece inclui apenas a administração pública direta e as autarquias, subestimando, assim, o emprego público total. Por exemplo, o nível de emprego do setor governo em 1980 é dado como de 2,9 milhões.

6 - Sumário e recomendações

Como ficou claro pelas discussões acima, não há nenhuma estimativa precisa do total do emprego público no Brasil. Contudo há várias alternativas para aproximações dele. Para facilitar a visualização, apresentamos a Tabela 6 com um resumo das estimativas que aparecem neste trabalho. De modo geral, achamos que a estimativa indireta serve como uma razoável aproximação. A principal vantagem desse procedimento é a possibilidade de levantar séries mais longas a partir dos censos. As estimativas diretas dos Censos de 1950 e 1970 podem estar subestimando a participação do emprego público nos Setores Primário e Secundário devido a problemas definicionais. A estimativa para 1980, baseada parcialmente nas informações da revista **Visão**, é boa em relação às empresas estatais que vendem bens ou serviços, por incluir todos os níveis de governo e todas as empresas com controle acionário público. Mas o emprego dessas empresas representa ao redor de apenas um quarto do emprego público total. A estimativa de Rezende e Castelo Branco (1976), baseada nos dados do PASEP, é a única já feita a partir desta fonte de dados, de acordo com as nossas informações. Por fim, a estimativa de Corrêa (1983) mostra que com um pouco de bom senso dá para se calcular o emprego público a baixos custos.

A menção dos custos de estimar certas informações básicas para a sociedade leva-nos às recomendações para melhorar o conhecimento de tão importante parte do mercado de trabalho brasileiro. É claro que o quanto de recursos públicos a serem alocados para se conhecer melhor esse setor deveria depender dos benefícios

a serem obtidos pela sociedade com tal conhecimento. Não se trata apenas de uma auto-análise do setor público, mas, sim, de garantir à sociedade um melhor nível de informações sobre o que é feito com o dinheiro público, sobre o impacto direto de programas governamentais no mercado de trabalho, sobre o verdadeiro grau e a natureza da participação do Estado na economia e assim por diante.

Tabela 6

Resumo das estimativas disponíveis sobre o emprego público no Brasil — 1950-1980

	(milhares)				
ESTIMATIVAS	1950	1960	1970	1973	1980
Indireta					
Norte	37,2	55,0	95,3	—	189,8
Nordeste	206,2	304,7	535,9	—	911,5
Sudeste	703,4	973,4	1 502,1	—	2 128,8
Sul	171,8	269,0	453,5	—	701,2
Centro-Oeste	22,4	39,4	148,4	—	355,7
Brasil	1 141,0	1 641,5	2 735,2	—	4 287,0
Censitária	1 027	—	2 739	—	—
Visão	—	—	—	—	4 586
Rezende e Castelo Branco	...	—	...	3 351	—
Corrêa	—	—	—	—	4 019

FONTE: Tabelas 1, 2, 4 e 5.

REZENDE, Fernando & CASTELO BRANCO, Flávio P. (1976). O emprego público como instrumento de política econômica. In: REZENDE, Fernando et alii. **Aspectos da participação do governo na economia**. Rio de Janeiro, IPEA/INPES. (monografia, 26).

CORRÊA, Marcos S. (1983). Alta privilegiatura. **Veja**, São Paulo, Abril, (762):74-80, 13 abr.

Em relação ao sistema de coleta de dados do IBGE, a forma mais barata de se aperfeiçoarem as informações seria um melhor nível de detalhamento do que seja empregado público. Seria útil, talvez, incluir a lista de empresas públicas no manual do recenseador. Desse modo, o IBGE, através do Censo, poderia informar so-

bre o emprego público setorial, por nível de governo, por estado, além de permitir a utilização de todas as variáveis sobre renda, educação e demais informações demográficas a um acréscimo mínimo de custos. A um custo maior, seria útil que fosse realizado um verdadeiro censo econômico do setor público, o que nunca foi feito em nosso País.⁸ Nesse caso, seriam usados os procedimentos dos censos econômicos, com pesquisas junto às instituições empregadoras. É óbvio que deveria coincidir temporalmente com os demais censos econômicos para fins comparativos.

Outras fontes que permitiriam estimativas a custos razoáveis são o PASEP e a RAIS. Não tivemos oportunidade de verificar quais as variáveis que estariam disponíveis nos arquivos do PASEP. Contudo Rezende e Castelo Branco (1976) apresentam o emprego por nível de governo a partir dessa fonte. Assim, pelo menos essa variável já está garantida. A RAIS, como já vimos, recentemente teve tabelas divulgadas para o período de 1980 a 1983. Porém não apresentou estimativas de emprego para o setor público como um todo, incluindo apenas a Administração Direta e as autarquias. Nesse caso, porém, há o fato de que o formulário inclui o número do Cadastro Geral de Contribuintes de cada estabelecimento informante. Desse modo, bastaria fazer uma lista de órgãos públicos e empresas consideradas públicas, e teríamos um filtro para separar os dados sobre os seus empregados. Por processos de amostragem, seria possível criarem-se arquivos de dados com o conjunto de variáveis informadas nesse formulário. Em ambas as fontes de dados, o uso de amostragem é útil na medida em que se torne por demais oneroso o processamento do universo de empregados do setor público. Afinal de contas, já sabemos que seriam mais de quatro milhões de observações! No caso da RAIS, o IBGE poderia processar os dados ou então dar consultoria ao Ministério do Trabalho na preparação das amostras e na manipulação de grandes arquivos, num trabalho similar ao das amostras de 1% dos censos.

O PASEP e a RAIS têm a vantagem de possibilitar uma série com dados anuais sobre o emprego público. Esses dados anuais poderiam ser complementados pelos relatórios da SEST e pelos levantamentos da revista *Visão*. Eles completariam os dados censitários já disponíveis, cuja série poderia ampliar-se pela exploração dos censos demográficos anteriores a 1950.

O nosso propósito, ao projetar este trabalho, era apresentar também uma análise dos dados. Contudo os problemas com a própria estimativa do emprego público acabaram dominando-o. Além disso, tal análise seria cara demais para uma pesquisa não financiada. Nossa leitura das teorias e dos estudos empíricos sobre o crescimento do setor público mostra muitas controvérsias sobre variáveis explicativas. A esco-

⁸ O DASP conduziu, há poucos anos, um censo dos empregados sobre sua administração, mas os dados não foram publicados. A Fundação Getúlio Vargas preparou uma consolidação das contas públicas para 1970 e 1975 para os três níveis de governo, mas não considerou o emprego, embora apresente dados bastante detalhados sobre gastos com salários. Esse trabalho teve circulação restrita. Ver FGV (1980 e 1981).

lha arbitrária de uma ou outra variável para comparação com o emprego público geralmente implica escolhas implícitas de algumas teorias.

Por exemplo, podemos comparar nossas estimativas indiretas com a População Economicamente Ativa (PEA) em cada censo. Daí, temos 5,9% para 1950, 7,2% para 1960, 9,3% para 1970 e 9,9% para 1980. A nossa estimativa direta para 1980 daria 10,6% da PEA. Martin (1982, p.31) apresenta dados sobre emprego público de países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), porém exclui empresas públicas. A participação média no emprego total de um conjunto de 12 países dá 28% em 1960, 26% em 1970 e 27% em 1978. Embora o Japão não faça parte da amostra, os demais países grandes da OCDE estão incluídos. O país com porcentagens mais próximas das do Brasil é a Suíça!

Contudo há diversas variáveis que podem explicar tal participação. Alguns estudos indicam que o setor público envolve menos oportunidades para ganhos de produtividade no longo prazo em qualquer país, enquanto o setor privado engloba a maior produtividade da mão-de-obra, típica dos países mais ricos. Desse modo, tem-se maior intensidade relativa de uso de mão-de-obra no setor público destes países. A participação na PEA total feita acima poderia ser um primeiro teste dessa hipótese. Uma outra explicação estaria no grau de urbanização, associando-se o crescente emprego público às atividades urbanas. Nesse caso, a participação na PEA urbana seria um teste preliminar mais adequado. Outra explicação, ainda, estaria na possível associação entre os estágios e fases do desenvolvimento do capitalismo e a participação do Estado na economia. Nessa linha de raciocínio, o desenvolvimento industrial leva a uma divisão social de trabalho em que o Estado tem participação crescente, suplementando o capital privado via infra-estrutura e insumos básicos. Assim, seria preciso examinar a participação do Estado no emprego em cada ramo e classe de atividade, considerando-se a variabilidade da intensidade do uso do trabalho entre eles. O exame detalhado da literatura certamente daria mais explicações alternativas.

Dada essa diversidade de possíveis explicações, sendo que cada hipótese merece estudos especiais, preferimos deixar tentativas nessa direção para mais tarde, nossas ou de terceiros. Esperamos que, enquanto isso, os dados aqui apresentados sejam úteis para discussões ou análises mais gerais sobre o mercado de trabalho e o setor público no Brasil.

Bibliografia

- BRASIL. Ministério do Trabalho (1985). **RAIS 83: Relação Anual de Informações Sociais**. Brasília. 3v.
- CENSO DEMOGRÁFICO 1950: Brasil (1956). Rio de Janeiro, IBGE.
- CENSO DEMOGRÁFICO 1960: Brasil (s.d.). Rio de Janeiro, IBGE.
- CENSO DEMOGRÁFICO 1970: Brasil (1973). Rio de Janeiro, IBGE.

- CENSO DEMOGRÁFICO 1980: Brasil (1983). Rio de Janeiro, IBGE.
- CORRÊA, Marcos S. (1983). Alta privilegiatura. *Veja*, São Paulo, Abril, (762):74-80, 13 abr.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (1980). **Regionalização das transações do setor público, 1975: governo**. Rio de Janeiro. (Mimeo).
- (1981). **Regionalização das transações do setor público, 1975: atividade empresarial**. Rio de Janeiro. (Mimeo).
- HELLER, Peter S. & TAIT, A.A. (1983). **Government employment and pay: some international comparisons**. Washington, FMI. (Occasional Papers, 24, mimeo).
- IBGE (1980). **Amostra de 1% dos registros do censo demográfico de 1970: manual do usuário**. Rio de Janeiro. (Estudos e Pesquisas, 5).
- MARTIN, John P. (1982). Public sector employment trends in western industrialized economies. In: HAVEMAN, Robert H., comp. **Public finance and public employment**. Detroit, Wayne State University.
- MOUTINHO, Lúcia M. de G. & SANSON, João R. (1983). Multiplicadores de emprego dos gastos públicos. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 11. *Anais*. Belém, Grafisa. v.2. p.839-52.
- PRADO, Eleutério F. S. (1982). Emprego e setor público no Brasil. *Estudos Econômicos*, São Paulo, 12(2):5-14, ago.
- REZENDE, Fernando (1978). O impacto econômico das compras do governo. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 12(1):93-114, jan./mar.
- REZENDE, Fernando & CASTANHAR, José C. (1982). Public employment in developing countries: evidence from Latin America. In: HAVEMAN, Robert, comp. **Public finance and public employment**. Detroit, Wayne State University.
- REZENDE, Fernando & CASTELO BRANCO, Flávio P. (1976). O emprego público como instrumento de política econômica. In: REZENDE, Fernando et alii. **Aspectos da participação do governo na economia**. Rio de Janeiro, IPEA/INPES. (Monografia, 26).
- SABÓIA, João L. M. & TOLIPAN, Ricardo M. L. (1985). A Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e o mercado formal de trabalho no Brasil: uma nota. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, IPEA, 15(2):447-56, ago.
- SANSON, João R. et alii (1983). O setor público e a evolução do emprego no período 1950/1980. In: JATOBÁ, Jorge, comp. **Emprego no Nordeste, 1950-1980: modernização e heterogeneidade**. Recife, SUDENE/Massangana.
- SEST (1981). **Empresas estatais no Brasil e o controle da SEST: antecedentes e experiência de 1980**. Brasília, SEPLAN/SEST.
- TAGLIASSUCHI, Mirian de Toni & VERGARA, Dulce Helena (1985). A RAIS: avaliação do mercado formal de emprego no Rio Grande do Sul. In: AZEVEDO, Beatriz R. Z. de, org. **O emprego no Rio Grande do Sul: RAIS, PNAD e PME**. Porto Alegre, FEE. p.25-84.