

# RECENSEAR FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS

Uma Necessidade

José Carlos Durand  
Ricardo Ernesto Vasquez Beltrão

## Introdução

O conhecimento de um grupo social qualquer não depende apenas de um exercício de vontade e da disponibilidade técnica de instrumentos de pesquisa. Antes, resulta de um confronto de interesses difusos ou localizados, conscientes ou inconscientes, que se mobilizam a favor ou contra a visibilidade do mesmo grupo pelo conjunto da sociedade.

Essa premissa vem sendo fartamente confirmada pelas ciências sociais. Em anos recentes, sociólogos de países desenvolvidos vêm escrevendo a história da origem e transformações das próprias nomenclaturas e agregações sociais usadas nos serviços de recenseamento. Mostram eles que as operações mais elementares e aparentemente mais neutras de previsão de alternativas de respostas na montagem de questionários, ou de registro e codificação das informações que o cidadão presta sobre si e sua família estão repletas de vie-

**C**onhecer o número dos servidores públicos, seu estatuto funcional e previdenciário, sua qualificação, sua qualidade de vida e características demográficas, é uma urgência no Brasil de hoje. Raras têm sido as iniciativas sérias de recensear servidores no país, em qualquer nível de governo. Mesmo estas não têm sido usadas como instrumento para diagnosticar os recursos humanos da máquina estatal e fundamentar propostas de reforma administrativa. Aproveitando a experiência que acumularam ao analisar os resultados do Censo dos Servidores Estaduais de São Paulo, realizado em 31/10/1991, os autores questionam as razões desse desconhecimento e desinteresse.

ses de percepção, de pressupostos ideológicos e de estereótipos não suficientemente controlados tanto por quem produz quanto por quem utiliza tais artefatos estatísticos. Em conseqüência, ao invés de tomar as hierarquias sociais e ocupacionais como dados evidentes por si, aqueles sociólogos as tomam como resultados de construções intelectuais e de operações

técnico-administrativas que podem e devem ser melhor conhecidas, uma vez que constituem matéria-prima da mais alta importância para a descrição da sociedade e da explicação de suas mudanças.<sup>1</sup>

Esse exercício de explicitação de pressupostos (e dos interesses que eles possam conter), é requisito para uma análise social pertinente. Ele se apresenta tão mais oportuno e útil quanto menos estudado tenha sido o grupo em questão e quanto mais conseqüências práticas se possam tirar do conhecimento sobre ele gerado. É precisamente este o caso dos servidores públicos: categoria social populosa<sup>2</sup>, que responde por atividades cuja execução afeta imediatamente a qualidade de vida do povo.

Após haver finalizado, sob encomenda do governo paulista, a análise e a preparação editorial dos resultados do Censo do Servidor Público Estadual em 31/10/1991<sup>3</sup>, os autores deste artigo se propõem a refletir sobre sua experiência de trabalho e a sugerir procedimentos que possam aperfeiçoar iniciativas similares. No caso, a participação dos autores começou em fase já adiantada do processo de recenseamento, quando os dados brutos de um formulário enviado pela administração a todos os servidores (cobrindo administração direta, autarquias e fundações) já estavam recolhidos e armazenados em arquivos eletrônicos.

<sup>1</sup> - Ver, a respeito, o estudo conduzido por dois sociólogos do Institut National de Statistiques et Etudes Economiques, do governo francês: Alain Desrosières e Laurent Thévenot, *Les catégories socio-professionnelles*, Paris, Ed. La Découverte, 1988.

<sup>2</sup> - Havia aproximadamente 7 milhões de servidores públicos no Brasil, em 1993. Mais ou menos a metade, no nível estadual, e a outra metade, em proporções bem próximas, distribuída entre os níveis federal e municipal. Dados retirados de recente publicação da ENAP, contendo análise feita pelo Centro de Estudos de Cultura Contemporânea/CEDEC. Cf. ENAP/Fundação Escola Nacional de Administração Pública, *Estrutura e Organização do Poder Executivo*. [organizado por Régis de Castro Andrade e Luciana Jaccoud]. Brasília: Centro de Documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos, 1993, vol. 2. Entende-se ainda que a visibilidade da máquina administrativa assumiu enorme relevância diante da crise estrutural do Estado latino-americano, que aponta para a necessidade de reformas urgentes e profundas. Ver a respeito Kliksberg, Bernardo. *Como Transformar o Estado: Para Além de Mitos e Dogmas*. Brasília: ENAP, 1992.

<sup>3</sup> - Censo realizado em cumprimento ao Decreto-lei nº 34.065, de 28/10/1991. Planejado e coordenado por uma equipe composta por técnicos da Secretaria de Administração e Modernização do Serviço Público/SAM e da Companhia Estadual de Processamento de Dados/PRODESP, com representantes de outros órgãos do governo paulista. O plano de tabulação, a análise dos dados e sua preparação editorial foram contratados com o Centro de Estudos da Cultura e do Consumo/CECC, da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da FGV. Os integrantes do CECC que participaram desse trabalho, além dos autores e de colaboradores externos, foram Clóvis Bueno de Azevedo, Marta Farah, Heitor Kato e José Henrique Osóris Coelho.

---

## Importância de conhecer os efetivos de funcionários

---

○ funcionalismo público é um agregado ocupacional que, em princípio, não deveria apresentar maior dificuldade para ser mensurado em seus traços básicos. Como segmento da População Economicamente Ativa, compõe-se de integrantes de muitas ocupações e profissões (regulamentadas ou não), dos mais diversos níveis sociais, de educação e renda, mas que têm em comum o fato de ter (pelo menos) um vínculo de trabalho (temporário ou permanente) com algum órgão de governo. Como os vínculos de trabalho possíveis para esse segmento estão previstos em disposições legais (que também regulam jornadas de trabalho, idade, qualificação e outros requisitos de ingresso, remuneração e demais recompensas, promoção e saída da vida ativa), o domínio da legislação funcional é de importância-chave para o estabelecimento de classificações pertinentes. Ademais, como o poder público (nos três níveis de governo) parece recrutar tendencialmente mais nos mercados de trabalho de classe média do que nos de classe popular, seu corpo funcional tende a ser mais escolarizado que o conjunto da população trabalhadora e, em princípio, mais apto a preencher

formulários informando sobre sua vida no trabalho e fora dele.

Todavia, a população de servidores públicos, nos três níveis de governo e na maior parte do Brasil, está ainda muito mal conhecida. Nos recenseamentos gerais feitos pelo IBGE a cada decênio, os servidores públicos aparecem em uma rubrica própria “empregados no setor público” e na rubrica “atividades sociais”, que os mistura com empregados do setor privado. Como “atividades sociais” - educação e saúde sobretudo - abrangem contingentes significativos de pessoas dentro e fora da máquina estatal, cria-se uma indistinção que prejudica irremediavelmente a delimitação da população de servidores públicos a partir dos recenseamentos gerais do país. Ademais, para os fins dos censos demográfico-ocupacionais não interessa separar os que trabalham para o município, estado ou União, o que é de fundamental relevância quando se trata de um estudo que aspire a efeitos práticos sobre condições de trabalho.

Assim, mesmo que delimitassem o total de funcionários públicos, jamais se poderia esperar que os recenseamentos gerais cobrissem parte significativa das informações que a administração precisa ter, e que a opinião pública tem o direito de saber acerca dos quadros do governo. Por isso, recenseamentos específicos de servidores são necessários, seja para preci-

sar quantos são, seja para saber em que medida o governo vem cumprindo a legislação que regula sua ação como empregador, seja principalmente para estabelecer políticas que melhorem a condição funcional e, em consequência, a qualidade do serviço oferecido. Entram aí as tentativas de localizar “inchaços” e distorções<sup>4</sup>, avaliando-se alternativas que regulem o “tamanho do Estado” sem sacrifício da qualidade de vida da população. Em anos mais recentes, o crescimento rápido (absoluto e relativo) dos aposentados e demais inativos no conjunto da massa salarial, reforça a necessidade de conhecer quantos são e que direitos têm os que já deixaram ou estão em vias de deixar a vida ativa.<sup>5</sup> Em suma, recenseamentos de funcionários são um instrumento fundamental para se atingir a tão desejada e necessária transparência do setor público. Em particular, em contextos de democratização do Estado e de tentativas de recuperação de sua capacidade de extração fiscal e de prestação de serviços.

Quanto a censos específicos de servidores, o mais notável não é propriamente o fato de raros terem sido feitos até o momento no Brasil (foram localizados só dois: um feito pelo governo paulista e outro pelo governo federal, este só dos servidores civis, ambos realizados em 1966),<sup>6</sup> mas sim sua quase nula repercussão: o censo paulista de 1966 teve seus resultados divulgados uma única vez, em uma pequena brochura de 69 páginas, com 18 tabelas, difícil de localizar até mesmo em bibliotecas especializadas na própria capital paulista; o censo federal foi objeto apenas de uma publicação mimeografada (*Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*, Rio, IBGE, 1967), igualmente muito difícil de se achar. Sintoma mais grave é o fato de que, nos títulos de artigos das principais revistas de administração pública do país entre 1966 e 1970, nada se encontra que indique que os resultados desses levantamentos tenham servido, ainda que remotamente, para alguma

<sup>4</sup> - Saliente-se que as conclusões de especialistas a respeito do Brasil convergem no sentido de reconhecer que o problema não é de “inchaço”, ou de excesso de funcionários por habitante, mas, antes, de sua má alocação - por exemplo, concentração em atividades-meio e não em atividades-fim. No Brasil, os efetivos do poder central equivalem a 3% da PEA, porcentagem que é de 16,1% para a Itália, de 17,7% para a França e 18,9% para Inglaterra. Ver texto ENAP citado, p. 39.

<sup>5</sup> - Os inativos e pensionistas da administração federal em janeiro de 1993 representavam nada menos que 29,2% do total de pessoal. Fonte: Gerência de Cadastro e Lotação da DRII/SAF/PR, apud ENAP, op.cit., p. 39. Os servidores federais com 40 anos e mais de idade representavam no mesmo ano 55,6% do total, segundo dados obtidos na mesma fonte.

<sup>6</sup> - Censo dos Servidores Públicos Estaduais (de S. Paulo) em 30/10/1966, realizado pelo antigo Departamento de Estatística do Estado e o Censo dos Servidores Públicos Civis Federais em 31/5/1966, realizado a partir de um convênio entre o Departamento Administrativo do Serviço Público e o IBGE.

medida prática em benefício do servidor ou para se repensar questões de reforma administrativa.<sup>7</sup> É por essa razão que se decidiu, como estratégia de análise e divulgação do Censo Estadual de 1991, não só comparar seus resultados com os de 1966, mas também organizar um apêndice onde o leitor encontrará as principais tabelas de outros recenseamentos, assim como estimativas e quantificações de servidores públicos, inclusive as que apareceram em matérias recentes de imprensa.

Em anos recentes a situação de desinformação a respeito dos funcionários públicos no Brasil, diante de tentativas radicais de "enxugamento" da burocracia de Estado, tem dado ensejo a situações tragicômicas. Segundo Gileno Marcelino, analisando as

preliminares de uma tentativa de reforma administrativa empreendida pelo governo Sarney, "...o próprio DASP levou cerca de um ano para descobrir que havia na administração Direta e Autarquias 520 mil servidores. A SEST, da SEPLAN, levou também idêntico tempo para chegar à conclusão de que havia um milhão e 300 mil servidores na Administração Indireta, ou seja, nas entidades estatais".<sup>8</sup> Ao assumir o poder, Collor anunciou um corte abrupto e profundo, e atingiu resultado muito aquém do anunciado: o governo federal não conseguiu esconder que simplesmente não sabia quantos funcionários sustentava, nem tinha como sabê-lo. Muitos dos que quis cortar em definitivo foi obrigado a manter em disponibilidade (logo recebendo pagamento) em razão de direitos adquiridos.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> - Foram observados os índices de matérias dos seguintes periódicos: *Revista do Serviço Público*, *Revista de Administração Pública e Administração Paulista*. A propósito, é plausível supor que esses recenseamentos tenham se pautado muito mais pela necessidade interna de apropriação e controle da máquina estatal pela cúpula autoritária - militares e tecnocratas, num contexto de claro predomínio do paradigma da assim chamada "administração para o desenvolvimento", do que propriamente tendo em vista um conhecimento visando a um controle do governo por parte da sociedade.

<sup>8</sup> - Marcelino, Gileno F., *Evolução do Estado e Reforma Administrativa*. Brasília, Secretaria de Administração Pública da Presidência da República, 1987, p. 30.

<sup>9</sup> - Conforme o mesmo Gileno Marcelino: "Segundo dados da SAF, o 'desmonte' do aparato governamental afastou, até janeiro de 1991, 221.308 servidores e extinguiu vagas no serviço público; desse total, 55.222 foram colocados 'em disponibilidade', uma nova solução administrativa criada pela reforma, que significou, na realidade, colocar os servidores em casa, recebendo sem trabalhar, uma vez que o Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucional a redução de seus vencimentos." Marcelino, G., "Em busca do Estado Moderno: o desafio da mudança administrativa", in *Seminários FUNDAP*, 1992, p. 15. Consta que, previamente a estas medidas, o governo Collor baixou um ato determinando o recadastramento de todos os servidores federais. Mandou formulários para preenchimento e devolução sob pena de colocar o servidor em disponibilidade. Ao que se sabe, o resultado teria sido jogado fora, inteiramente desperdiçado. O estudo citado da ENAP (p. 37) inicia o capítulo que objetiva caracterizar a administração pública federal com as seguintes palavras: "Cabe assinalar de início que os dados acerca da administração pública federal são precários, fato agravado pelo desmonte feito pelo governo Collor, no sistema de informações federais, atingindo até o IBGE. A ampla discussão, na última semana de março de 1993, em torno do aumento do funcionalismo público, ilustra o estado caótico em que se encontra o governo federal: O Ministério da Fazenda e a SAF dispunham de dados diferentes acerca do gasto e até do número de funcionários públicos existentes...".

**P**or outro lado, em que pese o avanço do movimento sindical dos servidores públicos nos três níveis de governo, e sua tentativa de melhorar um pouco a deprimente condição de remuneração dos grandes efetivos da administração direta envolvidos em serviços-fins como educação básica, saúde e segurança, parece certo que muito pouco ou nada se conseguiu como redução dos privilégios dos quadros médios e superiores da administração indireta, do Legislativo, do Judiciário e do Ministério Público.<sup>10</sup> E mais, o fosso entre uma administração direta regida por um estatuto funcional que exige concursos e abriga enormes contingentes que realizam atividades-fins lidando diretamente com o público e uma administração indireta mais envolvida em atividades-meio e mais "flexível" em possibilidades de recrutamento e remuneração parece estar aumentando desde a época do "milagre econômico". Foi nessa época que um espetacular cresci-

mento de empresas estatais alertou os meios acadêmicos e a oposição ao regime a respeito do avanço da tecnocracia no país, e de seu poder não legitimado nem controlado sobre parcela significativa do orçamento público.<sup>11</sup>

O ocultamento da tão largamente disseminada utilização de cargos públicos como moeda política (tanto nos cargos de confiança da administração direta, quanto, de forma geral, na administração indireta), e de toda a sorte de desigualdades no que se refere às vantagens pecuniárias (gratificações especiais, adicionais de toda ordem etc.) e funcionais, sejam elas legítimas ou não, entre os diversos escalões nas diferentes esferas de governo, parecem ser os principais fatores contrários à transparência da máquina administrativa. Conseqüentemente, ao recenseamento cuidadoso de seu pessoal.

Nesse terreno, nem tudo pode ser visto como expressão de fisiologis-

<sup>10</sup> - Na medida em que o recenseamento de 1991 não abrangeu os demais poderes, vale aqui lançar mão de dados oficiais publicados pelo governo paulista e relativos a maio de 1994. Comparando o desembolso líquido com pessoal e o número de servidores em cada área da administração, nota-se que as secretarias de Estado absorvem 82,13% dos servidores pagos pelos cofres estaduais, mas participam em apenas 67,48% da massa salarial. Inversamente, o Ministério Público, com apenas 0,42% dos servidores, participa em 3,48%; o Judiciário, com 5,69% dos servidores, em 13,27%; as Fundações, com 1,55% do pessoal, em 2,95%; o Tribunal de Contas, com 0,26% dos servidores, em 0,76%; a Assembléia Legislativa, com 0,39% dos servidores, em 0,82%; e os inativos das empresas, que correspondem a 4,07% dos servidores, canalizam 6,16% dos desembolsos. Fonte: "O Governo do Estado de São Paulo mostra como investe seu dinheiro". Folha de S. Paulo, 25/6/1994, p. 1-5 (informe publicitário).

<sup>11</sup> - Entre 1969 e 1977 só a nível federal foram criadas 94 empresas estatais, o que representa mais que as criadas em todos os governos anteriores, e que somavam 87 em 1969. Dados obtidos em M.L. Galletti, Propaganda e legitimação do poder. Brasil: 1970-1978. Tese de mestrado em comunicações, UnB, 1981.

mo, clientelismo e ociosidade; mas também não pode, sob pena de ingenuidade, ser tomado como expressão sem mais de "agilidade administrativa" a serviço da eficiência: as duas ordens de consequência estão aí irremediavelmente confundidas. Em suma, a cisão da burocracia governamental entre um setor mais concursado, mais regulamentado e mal pago (base da administração direta) e um setor mais privilegiado e regido por casuísmos (cúpula da administração indireta, que inclusive serve de meio para definir salários mais "competitivos" para os assessores da administração direta), está na raiz da dificuldade de conhecer o conjunto do pessoal do Estado.<sup>12</sup>

### Bases para recensear com eficiência

**P**ara o exercício de sua atividade e o recebimento de seus proventos, todo funcionário constitui em princípio um registro num Cadastro Funcional operado pela instância responsável pelo cálculo de seus ganhos e vantagens e pela definição dos valores a constar de seu contracheque, ou a serem recolhidos à Previdência e ao fisco. A administração direta ou centralizada (em sua maior parte composta pelo pessoal dos ministérios, secretarias estaduais ou municipais, conforme o nível de governo), costuma ser paga por uma só fonte e assim está geralmente reunida em um único cadastro; já as autarquias, fundações, empresas públicas e de economia mista costumam manter cada qual seu

<sup>12</sup> - No caso da administração estadual paulista, é conhecido o cuidado com que se silencia a respeito do número e da remuneração dos funcionários das estatais. A Folha de São Paulo (ed. de 9/3/1993) publicou matéria que traz o total em 1992 dos funcionários das 25 estatais paulistas (acrescidas da Fundação Padre Anchieta, todas excluídas do censo de 1991): 176.251 contratados, sem contar 38.794 temporários. Procurada pelos autores como possível acervo complementar de dados, a diretoria do órgão citado pela Folha como fonte esclareceu (sempre oralmente, por telefone) que a informação fora na verdade "vasada" para a imprensa, posto que não teria sido autorizada sua publicação. E que, diante desse "mau uso", era obrigada a negar o fornecimento de informações a quem quer que fosse, mesmo à própria administração (!). O jornal O Estado de São Paulo noticiou uma investida do Ministério Público Estadual no sentido de apurar nomes e remunerações de 18 mil contratados sem concurso público através de uma estatal ligada ao Banco do Estado de São Paulo - o Banespa, Serviços Técnicos e Administrativos/Baneser (que o referido jornal chama de "estatal do emprego"). Respondendo a uma intimação da juíza da 10ª Vara da Fazenda Pública, interessada em conhecer os nomes, locais de trabalho e remuneração daqueles servidores, a direção do Baneser limitou-se a enviar uma lista com nomes, RGs e CPFs, que o jornal considerou inócua. Ver "A arte do jeito", O Estado de S. Paulo, 8/7/1994, p. 3. Generalizando para conjunto do país e para um horizonte de tempo mais amplo, o estudo citado da ENAP salienta, a propósito, que "...com as constantes invasões clientelistas que tomaram conta do Estado, tanto nos períodos democráticos como naqueles autoritários, e também com o desmonte do aparato estatal dos últimos dez anos, o sistema de mérito e impessoalidade não conseguiu afirmar-se por completo na lógica de atuação do serviço público". op. cit., v. 2, pp. 34/35.

próprio cadastro, o mesmo acontecendo com os demais poderes: Legislativo, Judiciário e Ministério Público. Assim, dados os preceitos que regem a autonomia de poderes e a maior liberdade de contratação e pagamento da administração indireta, é certo que um recenseamento completo de funcionários em um mesmo nível de governo passa por uma negociação política prévia. Espera-se que desta resulte, no mínimo, uma unificação indispensável dos cadastros de pessoal como fonte de referência. Por sua vez, o recenseamento será também uma oportunidade rara para se avaliar as condições de acesso e de uso e o grau de confiabilidade desses mesmos acervos, contribuindo para sua melhoria.

Quanto mais os assentamentos dos cadastros estiverem completos e atualizados e as informações consistentemente armazenadas em computadores, tanto mais fácil e rápido será avaliar as dimensões e o perfil do universo a recensear, os quesitos que precisam ou não constar do formulário, e fazer um planejamento preliminar do trabalho de campo (número de agentes a treinar, envio de impressos, coleta e crítica do material etc.). É

claro que essa situação desejável pressupõe também que a totalidade, ou pelo menos, uma proporção significativa dos servidores esteja vinculada de maneira legal ao seu cargo ou função e assim não haja pressões ou resistências demasiadamente fortes no sentido de negar informações para ocultar ou dissimular situações que possam dar margem a questionamentos e denúncias.

Para ampliar os horizontes de um levantamento que, embora bem feito, se limite pontualmente a um único momento, é aconselhável, ao se planejar um recenseamento, avaliar a comparabilidade de seus resultados com levantamentos anteriores da mesma população ou com o repertório de dados disponível para o conjunto mais abrangente da população ativa a nível de município, estado ou União. Ou seja, a comparação temporal é indispensável para a percepção das tendências a que obedece a morfologia do corpo de servidores públicos, como resultado conjugado que é de mudanças mais globais do mercado de trabalho, da escolarização, da mobilidade social e das políticas de pessoal que exprimem a capacidade de emprego e remuneração do setor

<sup>13</sup> - Assim, enquanto os efetivos de servidores dobrou (304.953 para 608.912 pessoas), o percentual feminino em 1991 (60,5%) é praticamente o inverso do verificado em 1966 (39,2%). A parte dos que não tinham instrução ou possuíam somente o nível primário caiu de 42,8% a 7,3%, enquanto os diplomados por ensino superior passaram de 13,8% para 48,3%, no mesmo período. A população do estado também dobrou, mantendo-se pois a mesma relação servidor/habitantes.



público. Por exemplo, entre 1966 e 1991 a população de servidores estaduais de São Paulo tornou-se muito mais feminina e escolarizada<sup>13</sup>, seja por força da expansão de serviços sociais, como educação e saúde, seja pela privatização, ou transferência para empresas públicas, de atividades que ocupavam muita mão-de-obra masculina sem instrução (construção e conservação de rodovias e ferrovias, obras públicas), entre outros fatores.

Os principais blocos de informação em um censo de servidores devem cobrir a **condição funcional e situação previdenciária** (forma e data de ingresso no serviço público, vínculo de trabalho, cargo atual, remuneração e vantagens, tempo de serviço, número de dependentes e respectiva relação de parentesco, entre outros) a **qualificação** (escolaridade formal, habilidades e capacitações específicas), e finalmente a **qualidade de vida** (conforto em matéria de transporte, moradia, alimentação e saúde, lazer etc). Os dados de sexo, idade e local de nascimento, por sua vez, dão os parâmetros básicos para uma **caracterização demográfica**. Esse conjunto básico pode ser enriquecido com indagações específicas a determinado órgão ou secretaria suscitadas por seu representante na equipe de planejamento do censo. Basta que o questionário não fique excessivamente longo e que as informações solicitadas não existam em outras fontes. Na hipótese de se

querer incluir no formulário do censo muita minúcia e particularidade setorial, talvez seja aconselhável que se desenvolvam, à parte, pesquisas dirigidas.

Todas essas informações dizem respeito à pessoa do servidor. A autoridade censitária não está, todavia, obrigada a respeitar este limite. Se forem introduzidas com habilidade e comedimento algumas perguntas sobre ocupação, escolarização e renda dos parentes mais próximos (cônjuge, pais e irmãos) será possível conhecer bem melhor a situação sócio-econômica do servidor. Apurar-se-ão assim a relevância dos cofres públicos como fonte de sua receita familiar e de seu amparo previdenciário e a importância que a máquina estatal assume como espaço de existência e horizonte de destino para cada segmento social, comparativamente a outras alternativas de ganho da vida na esfera privada ou no trabalho autônomo.

Bom senso em distinguir o que é mais ou menos importante perguntar é um requisito de todo trabalho de pesquisa não amador. Conhecer e colocar com clareza e precisão o rol de alternativas de resposta para cada questão também é um indicador de profissionalismo e bom planejamento de pesquisa. Para isso é preciso coragem para discutir à exaustão a relevância de cada pergunta. Em seguida, é necessário submeter o formulário a tantos testes quanto necessários, assegurando-se que seja

testado sobretudo na parte do universo que se imagina terá maior dificuldade em responder (representantes dos segmentos menos escolarizados do funcionalismo, que presumivelmente também apresentarão menor familiaridade com pesquisas e maior carga de fantasias e receios infundados quanto aos propósitos de um censo determinado pela administração).

Tais cuidados garantem duas virtudes fundamentais em qualquer questionário: a certeza da inteligibilidade de cada pergunta e a sua inserção adequada (ou seja, sua posição no interior de um mesmo assunto e a seqüência lógica de assuntos). Essa ordem costuma ser visualmente identificada no questionário impresso através de bordas ou outros sinais que isolam "campos". Chamadas podem ser colocadas ao fim de cada "campo" e ao início do subsequente, de modo a orientar o respondente a preenchê-lo ou a passar adiante, sem hesitar nem se perder.

Embora pareça óbvio, é de todo recomendável lembrar que uma questão "fechada" (isto é, com alternativas de resposta previstas), pode não se aplicar a um determinado caso (exemplo: perguntar a data do concurso de ingresso a quem não o prestou). Nesse caso, é absolutamente obrigatório prever a alternativa "não se aplica". A questão da forma de ingresso, embora delicada, precisa ser feita. Contorna-se o constrangimento introduzindo a

alternativa "outros motivos" entre as formas de ingresso no funcionalismo. Cria-se assim uma "válvula de escape" que permite identificar o volume e os espaços onde se encontram os que entraram para a administração pública por critérios patrimonialistas. Cruzando-se esses dados com os mandatos de prefeitos, governadores e presidentes, até que seria possível identificar os chefes políticos e partidos que mais uso vêm fazendo dessa "moeda política" que é o emprego no governo.

Pode acontecer também que o servidor simplesmente não saiba o que lhe é indagado. Não saiba porque - por exemplo - jamais foi esclarecido que se enquadrava numa certa condição funcional segundo esta ou aquela lei ou porque simplesmente se esqueceu de um fato qualquer de sua biografia ocupacional, como o número de meses de serviço militar ou o ano de um eventual reingresso no serviço público. A uma inflação mensal de 30 a 50% quem se lembra de quanto ganhava um ou dois meses atrás? Por isso, a alternativa "não sabe" precisa ser explicitamente incluída. Assim também a alternativa "zero", quando cabível, deve ser prevista, como, por exemplo, para identificar servidores que não possuam nenhum filho ou dependente. Enfim, é sempre bom ter em mente que as respostas "não", "não sabe" e "não se aplica" são diferentes entre si. Sua presença no questionário é funda-

mental para evitar que perguntas voltem sem resposta e se precisem introduzir a posteriori hipóteses e pressuposições para dar um sentido para tais lacunas de informação.

As recomendações contidas nos parágrafos acima não são propriamente originais em matéria de técnicas de pesquisa. Elas se aplicam a quaisquer pesquisas em que seja usado o questionário auto-aplicado. Os profissionais de pesquisa social sabem que um questionário com perguntas claras, bem ordenadas, diante do qual o respondente se movimenta sem esforço de uma pergunta à seguinte e de um "campo" a outro é meio caminho andado para o êxito da coleta de informações. É ilusória a presunção de que a autoridade pública consiga, sob a ameaça de suspender o pagamento de salário, obter respostas válidas e precisas com um questionário mal construído. Os respondentes reagem a isso deixando em branco o que podem, pois intuem que não devem levar a sério um trabalho que use ferramenta tão precária. O apelo coercitivo não é em si su-

ficiente, embora tão cômodo e tão compatível com o autoritarismo arraigado em nossa cultura. Deve ser visto no máximo como recurso de última instância, e substituído até onde for possível por uma argumentação franca e persuasiva (através de divulgação prévia do censo dentro e fora do circuito de trabalho) em que se esclareçam as possíveis repercussões positivas que o funcionário terá respondendo com cuidado e sinceridade. Por exemplo, a contribuição que o somatório das respostas dará como possibilidade para a administração planejar cargos e carreiras, prever fluxo anual de aposentadorias, estimar necessidades de reciclagem, remanejar territorialmente seus quadros etc. Um meio de tranquilizar os respondentes será certamente alertá-lo para o caráter de retrato factual coletivo que o levantamento representa. Como seus resultados não podem ser divulgados com individualização do servidor (requisito obedecido em todo recenseamento), ele também não pode ser tomado como base para afirmação ou contestação de direitos de quem quer que seja.<sup>14</sup> Para isso

<sup>14</sup> - É interessante notar que, sendo produto do regime autoritário, o decreto 58.297, de 2/5/1966, que regulamentou o censo federal de 1966, ao mesmo tempo em que garantia a não divulgação de dados que individualizassem o servidor, estabelecia uma cláusula de punição para os que não levassem a sério o preenchimento: "Art. 4º, parágrafo 2º: Em caso de recusa, silêncio, sonegação, falsidade ou emprego de termos evasivos, irreverentes ou injuriosos, o servidor será punido disciplinarmente." Neste caso, suspendia-se a garantia de não identificação: "Art 7º: As informações prestadas pelo servidor através do Boletim Individual, excluídas as que serão incorporadas ao cadastro de pessoal, terão caráter confidencial, não podendo ser objeto de divulgação que as individualize ou identifique. Parágrafo único: O disposto na parte final deste artigo não impede que as informações sirvam de comprovação para caracterizar a responsabilidade do servidor, no caso do parágrafo 2º do artigo 4º deste Decreto".

existe o Cadastro Funcional e as formas burocraticamente previstas de registrar, contar e comprovar tempo de serviço, vantagens etc. Lembre-se aqui que os institutos particulares de pesquisa de opinião e mercado, que usualmente trabalham para empresas privadas e não podem coagir ninguém a responder a seus questionários, desenvolveram técnicas atrativas de estruturar e apresentar suas perguntas.

---

### Considerações finais

---

**A**s recomendações até agora mencionadas incidem sobretudo na fase de planejamento do censo. A experiência dos autores revela que ela é chave para um trabalho bem feito. Muitas vezes, uma postura entusiasta, mas amadora, tende a quase reduzir a realização de um levantamento dessa envergadura à fase de aplicação do questionário. Ocorre que, uma vez que os recursos são escassos e, por serem públicos, exigem que sua utilização seja racional, parece mais interessante dedicar esforço concentrado nessa fase. Este esforço pode, por um lado, maximizar o uso de recursos potencialmente disponíveis pela administração, e, por outro, minimizar as disfunções ou entaves previsíveis ao adequado levantamento de dados que se pretende. Ademais, o tempo gasto em planejamento é mais do que

compensado na fase de aplicação e análise dos resultados.

Antes de tudo, monte-se uma equipe competente de técnicos em administração pública, em particular da área de recursos humanos. Um cuidado importante, por exemplo, é contar com servidores que, por experiência acumulada na localização de cargos em comissão, constituem verdadeiros “cartórios vivos” de informações sobre cargos existentes, especialmente os vagos. Essa equipe precisa ser enriquecida com membros das entidades de representação dos funcionários (sindicatos e associações), das ordens e conselhos profissionais, de usuários de serviços públicos, de representantes da comunidade científica e de movimentos civis empenhados em reduzir discriminação de minorias em situações de trabalho. Assim se garantirá um clima aberto e democrático e uma seleção mais segura e relevante de aspectos a levantar.

Em seguida, uma assessoria técnica de pesquisa capaz de ajudar essa equipe a avaliar as condições de construção, teste, pré-codificação e aplicação do formulário, de modo a estabelecer um plano de consistência que preveja ao máximo as respostas possíveis e logicamente aceitáveis para cada questão. Esse plano será o documento básico de que lançarão mão

os encarregados de estabelecer a amplitude de variação de cada variável e o plano de cruzamentos de que resultará a análise final. É claro que a assessoria propriamente operacional de pesquisa não é aí suficiente, sendo de todo recomendável a incorporação de demógrafos, sociólogos, economistas, estatísticos, profissionais de recursos humanos, atuários e quantas especialidades mais forem necessárias a um diagnóstico aprofundado. Só assim se conseguirá retratar uma comunidade profissional importantíssima como a dos servidores, como sobretudo de ajudar a decidir na definição de políticas de pessoal bem estruturadas e, conseqüentemente, na qualidade do serviço público.

Considere-se que um censo de servidores é um retrato dos recursos humanos da máquina pública, sendo, portanto, um instrumento útil para se trabalhar a partir da realidade tal qual é. Neste sentido, o censo não é por si mesmo instrumento de mudanças organizacionais no aparato estatal; mas a qualidade desse instantâneo seguramente será um instrumento indispensável para uma reforma administrativa democratizante.

---

## Bibliografia

---

- DESROSNIÈRES, A. e THIÉVENOT, L., *Les catégories socio-professionnelles*, Paris: La Découverte, 1988.
- FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - (ENAP). *Estrutura e Organização do Poder Executivo*. Brasília: CDId, 1993, 3 v. (organizado por Régis de Castro Andrade e Luciana Jaccoud).
- IBGE. *Censo dos servidores públicos civis federais em 31/5/1966: resultados preliminares*. Rio de Janeiro: 1967. (mimeo).
- GALLETTI, M. L., *Propaganda e legitimação do poder*. Brasil: 1970-1978. Brasília, UnB, 1981.
- KLIKSBERG, B. *Como transformar o Estado: para além de mitos e dogmas*. Brasília: ENAP, 1992, 87 p.
- MARCELINO, G. F., *Evolução do Estado e Reforma Administrativa*. Brasília: SEDAP, 1987.
- \_\_\_\_\_, G., "Em busca do Estado Moderno: o desafio da mudança administrativa", in *Seminários FUNDAP, 1992*.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Secretaria de Economia e Planejamento. Departamento de Estatística. *Censo dos servidores públicos estaduais, 1966*. São Paulo, 1968.

---

**Resumen****RECENSEAR A FUNCIONARIOS PUBLICOS: UNA NECESIDAD**

Conocer el número de los funcionarios públicos, su estatuto funcional y de previsión, su capacitación su calidad de vida y características demográficas es una urgencia en el Brasil de hoy. Raras han sido las iniciativas serias de recensear a funcionarios en el país, en cualquier nivel del gobierno. Estas no han sido usadas como instrumento para diagnosticar los recursos humanos de la máquina estatal y fundamentar propuestas de reforma administrativa. Aprovechando la experiencia que acumularon al analizar los resultados del Censo de los Funcionarios del Estado de São Paulo, realizado el 31 de octubre de 1991, los autores cuestionan las razones de ese desconocimiento y desinterés.

---

**Abstract****CENSUS OF CIVIL SERVANTS: A NECESSITY**

It is urgent now for Brazil to know the number of civil servants it has, their type of contract and pension plan, their qualification, standard of living and demographic characteristics. There have been very rare serious attempts to census Brazilian civil servants on any level of government. And those that have been carried out have not been used to analyze the human resources in the administrative machine or as a basis for proposals for an administrative reform. Using their experience in analysing the results of the São Paulo State Servants Census, which was carried out on October 31, 1991, the authors question the reasons for the lack of knowledge and the disinterest.

---

José Carlos Durand e Ricardo Ernesto Vasquez Beltrão são professores da Escola de Administração de Empresas de São Paulo - EAESP/FGV.