

Carreiras públicas e a nova classe profissional

JERALD A. JOHNSON *

1. *Introdução*; 2. *Carreiras no setor público e no setor privado*; 3. *O exame de dados empíricos*; 4. *Uma análise adicional do serviço público*; 5. *Prestígio e órgãos públicos*; 6. *Conclusão*.

1. Introdução

Os últimos 10 anos têm presenciado profundas mudanças em alguns setores brasileiros. Entre os grupos mais afetados encontra-se a classe de mais alto nível educacional, a técnico-profissional. Falar de profissões, no Brasil, é falar, de um modo geral, em uma classe de elite.

“No Brasil, para cada 100 crianças que iniciaram a escola primária em 1955, apenas 18 atingiram o último ano e, dessas, somente 10 ingressaram na escola secundária. Apenas metade destas (54%) terminaram o curso ginásial e, finalmente, apenas 39% concluíram o secundário completo. Destas (100 crianças), a universidade recebeu apenas 0,9%”.¹

Para aqueles poucos estudantes que atingem o nível universitário as recompensas podem ser grandes. Apesar de, no Brasil, o

* The University of Texas. Department of Government.

¹ A hora de passar (ou de ficar). *Jornal do Brasil*, 6 jan. 1975.

salário mínimo ser relativamente baixo, os profissionais, em início de carreira, podem perceber um salário 10 a 15 vezes superior ao mínimo. A posição privilegiada desses profissionais é especialmente evidente quando examinamos a força de trabalho do Brasil. De 1960 a 1970 a faixa superior de 1%, no gráfico que representa a distribuição de rendas da população adulta cresceu de 12,11% para 14,57%, enquanto a faixa superior de 5% também aumentou de 27,69% para 34,86%.² Os aumentos foram não apenas relativos — em relação aos outros setores da população — mas também absolutos. De acordo com dados analisados por Carlos Geraldo Langoni, a faixa superior de 1% e a faixa superior de 5% experimentaram aumentos reais superiores a 70% em salários mensais, no período de 1960 a 1970.³ Esta grande melhoria de salários é um dos efeitos da rápida taxa de crescimento do PNB, cuja média tem sido de 10% ao ano, desde 1968.

A posição privilegiada desta nova classe profissional parece contrastar com um modelo mais antigo de desenvolvimento que visa um tipo diferente de relacionamento entre Governo-classe universitária. O modelo anterior tem recebido uma variedade de denominações — estado burocrático, empreguista, paternalista, clientelista e cartorial. O último termo talvez seja o que teve utilização mais difundida no contexto brasileiro. De acordo com Hélio Jaguaribe:

“O antigo sistema de política de clientela conduziu a um estado cartorial cujo verdadeiro sentido não era a prestação de serviço público mas a preservação do *status quo*, assegurando à classe do-

² De acordo com o censo de 1970, apenas 1,6% da população economicamente ativa têm nível universitário. Podemos com segurança deduzir que a maioria deste pequeno grupo faz parte dos 5% dos assalariados classe-alta. Veja Langoni, Carlos G. *Distribuição da renda e desenvolvimento econômico do Brasil*. Rio de Janeiro, Editora Expressão e Cultura, 1973. p. 64; veja também Baer, Werner. A recente experiência brasileira de desenvolvimento: uma interpretação. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 3, n. 2 p. 265-302, jun. 1973.

³ Langoni. op. cit. Nem todos os setores da sociedade brasileira têm usufruído deste aumento absoluto. Desenvolveu-se uma ampla discussão sobre as causas e a gravidade das mudanças na distribuição de renda no Brasil. Veja Hoffmann, Rodolfo & Duarte, João Carlos. A distribuição da renda no Brasil. *Revista de Administração de Empresas*, v. 12, n. 2, p. 46-66, jun. 1972; Wells, John. Distribuição de rendimentos, crescimento e estrutura da demanda no Brasil. *Revista de Administração de Empresas*, v. 14, n. 2, p. 21-44, abr. 1974; Carnoy, Martin. Distribuição de renda e desenvolvimento econômico no Brasil: um comentário. *Revista de Administração de Empresas*, v. 14, n. 4, p. 86-93, jul./ago. 1974; Serra, José. A reconcentração da renda: crítica a algumas interpretações. *Estudos CEBRAP*, n. 5, p. 131-55, jul./set. 1973; artigos de Albert Fishlow e Paul Singer em outros números de *Estudos CEBRAP*.

minante as condições (necessárias) para persistir na direção da sociedade e proporcionando às clientelas, empregos públicos ociosos e prebendas.”⁴

A principal característica do antigo sistema era a dependência da classe média universitária em relação à elite política. Em seu estágio pré-industrial o Brasil oferecia poucas oportunidades de emprego para os universitários. A educação clássica, com sua ênfase em direito, letras e medicina, sempre preparou profissionais em quantidade maior do que poderia ser absorvida naquelas atividades. Esses grupos, pouco desejosos de executar trabalhos manuais de nível social mais baixo, voltaram-se para o Estado à procura de emprego. Surgiu, assim, uma situação causal em que sucessivos governos proporcionariam a essa classe universitária — de outro modo desempregada — empregos públicos e, em contrapartida, esse setor proporcionaria apoio e legitimidade para todo e qualquer regime que o protegesse.⁵

Entretanto, sob o antigo sistema, essa classe média era extremamente dependente da elite política; não havia outras alternativas de emprego. Embora os cargos públicos fossem mal remunerados e oferecessem pouca oportunidade para o desenvolvimento profissio-

⁴ Jaguaribe, Hélio. *Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político*. Rio de Janeiro, Editora Fundo de Cultura, 1962. p. 194-5. Veja também, desse autor, *Condições institucionais do desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Instituto Superior dos Estudos Brasileiros, 1958; veja os artigos de Riggs, Fred. In: Riggs, Fred. ed. *Frontiers of development administration*. Durham, Duke. University Press, 1971; Riggs, Fred. Bureaucrats and political development: a paradoxical view. In: La Palombara, Joseph. ed. *Bureaucracy and political development*. Princeton, Princeton University Press, 1967. p. 129.

⁵ Segundo um editorial do *Jornal do Brasil*, “o Estado, como grande empregador, era o modelo do País, anterior ao desenvolvimento”. Novo perfil. *Jornal do Brasil*, 9 out. 1972; outros importantes artigos sobre este fenômeno citam o excelente estudo de Graciarena, Jorge. *O poder e as classes sociais no desenvolvimento da América Latina*. São Paulo, Editora Mestre Jou, 1971. p. 133-208; Daland, Robert T. *Estratégia e estilo do planejamento brasileiro*. Rio de Janeiro, Lidaador, 1969. p. 201; Schneider, Ronald M. *The political system of Brazil*. New York, Columbia, 1971. p. 24-35; Guillon-Albuquerque J. A. Notas sobre o papel das classes médias e do aparelho de estado nas sociedades em desenvolvimento. *Revista de Administração de Empresas* v. 14, n. 2, p. 93-106, abr. 1974; Cardoso, Fernando Henrique. Aspectos políticos do planejamento. In: Lafer, Betty Mindlin. ed. *Planejamento no Brasil*. 2. ed., São Paulo, Editora Perspectiva, 1973. p. 161-84; Nun, José. A Latin American phenomenon: the middle class military coup. In: Petras, James & Zeitlin, Maurice. *Latin América: reform or revolution*. Greenwich, Connecticut, Fawcett, 1968. p. 145-85. Para uma discussão detalhada de como funciona este modelo na prática, veja Cleaves, Peter S. & Scurrah, Martin J. *State-society relations and bureaucratic behavior in Peru*, trabalho não publicado, agosto, 1974.

nal, havia no serviço público algumas compensações sob a forma de segurança e prestígio.⁶

Enquanto alguns autores argumentam que o estado cartorial desapareceu em 1930, com o advento de Getúlio Vargas, outros contra-argumentam dizendo que a relação de dependência básica continuou através do Estado Novo, do período democrático e até após 1964. Muitas mudanças recentes colocam em discussão a aplicabilidade desse modelo ao Brasil de nossos dias.

Desde 1964 o Brasil tem passado por muitas modificações que exerceram influência direta na formação e no *status* da classe média universitária. Uma das mudanças foi a alteração sofrida pela importância relativa e pelo *status* das profissões. Os campos profissionais que perderam terreno são os de filosofia, letras e direito. Por outro lado, áreas científicas e tecnológicas estão ganhando importância (o que, em alguns casos, se aproximou de uma substituição soma-zero).⁷

A mudança é devida, em grande parte, a dois fatores: a transformação do mercado de trabalho e a ideologia governamental oficialmente definida. No primeiro caso, já mencionamos a alta taxa de crescimento da economia brasileira. Esses resultados são devidos à acentuada ênfase oficial no crescimento econômico. O "modelo brasileiro" tem enfatizado acentuadamente: a) o maciço investimento governamental nas indústrias básicas, juntamente com b) um clima profundamente favorável ao investimento estrangeiro.⁸ Os resultados de tais políticas combinaram-se para aumentar consideravelmente a demanda por brasileiros com formação técnica e profissional. A carência relativa desses profissionais em alguns campos provocou a elevação dos salários e, do mesmo modo, fez com que aumentassem o prestígio e a importância de tais especializações.

⁶ A mais ampla discussão histórica sobre o sistema burocrático brasileiro é de Faoro, Raimundo. *Os donos do poder*. Rio de Janeiro, Editora Globo, 1958; veja também Graham, Lawrence S. *Civil service reform in Brazil*. Austin, University of Texas Press, 1968. O fato, muitas vezes ignorado, das ligações entre as classes universitárias e o Governo pode ser observado em trabalhos literários. Machado de Assis, por exemplo, foi funcionário público durante quase 40 anos; veja o excelente prefácio de R. Magalhães Júnior. In: Magalhães Júnior, R. ed. *O conto da vida burocrática*. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 1960. p. 1-5.

⁷ Este assunto é ainda mais discutido em *The growth and decline of professions in developing states*, trabalho não publicado, do autor; veja também Chalmers, Douglas A. *Political groups and authority in Brazil: some continuities in a decade of confusions and change*. In: Roett, Riordan, ed. *Brazil in the sixties*. Nashville, Vanderbilt, 1972. p. 51-76.

⁸ Veja Rezende da Silva, Fernando Antonio. *Avaliação do setor público na economia brasileira*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1974. p. 26-33; Simonsen, Mario Henrique & Campos, Roberto de Oliveira. *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1974.

O Governo tem também procurado incentivar a expansão de profissões mais técnicas através de programas de financiamento para melhorar a qualidade e aumentar a quantidade de profissionais provenientes do sistema educacional.⁹ O Governo tem profundo interesse nesses novos tecnocratas, já que a ideologia de desenvolvimento adotada pelos regimes recentes depende fortemente de sua capacidade.¹⁰ A elaboração de um programa de desenvolvimento econômico respaldado pelo financiamento e apoio indispensáveis ao seu sucesso, serviu para incentivar o que podemos chamar de uma ideologia de desenvolvimento econômico, que tem sido denominada de “o milagre brasileiro”.¹¹ Esse “milagre” é caracterizado pela elaboração de certos índices macroscópicos selecionados, especialmente as taxas de crescimento do PNB, erradica-

⁹ Uma tentativa importante é o Programa Nacional de Treinamento de Executivos; uma descrição dos atuais esforços do Governo nesta área pode ser encontrada na série de artigos da revista *Treinamento de Executivos*.

¹⁰ Uma definição bastante simplificada, porém útil, do relacionamento, foi elaborada por Maurice Duverger: “Nos países altamente desenvolvidos, se os planejadores desejam seguir uma política pessoal, o poder público tem a possibilidade de os remover caso a oposição seja muito forte. Nos países em processo de desenvolvimento, tal possibilidade praticamente inexistente. Sua ausência naturalmente tende a colocar os administradores numa posição privilegiada, concentrando em suas mãos a administração e o controle do Estado, que se transforma num tipo de tecnocracia. Em países onde o planejamento e a administração são fundamentais, e onde aqueles que sabem como planejar e administrar são poucos, estes administradores tendem a exercer autoridade absoluta.” *Duverger, Maurice, The influence of political forces*. In: Kriesberg, Martin, ed. *Public administration in developing countries*. Washington, D. C., Brookings, 1965. p. 13; veja Baer, Werner. op. cit. p. 280-95; O'Donnell, Guillermo. *Modernization and bureaucratic authoritarianism: studies in South American politics*. Berkeley, Institute of International Studies, 1973.

¹¹ O “milagre” ou “modelo brasileiro” tem sido amplamente debatido na imprensa, assim como nos círculos acadêmicos. A viabilidade do modelo foi questionada pelo resultado das eleições de novembro de 1974. O Governo terá que fazer reformas drásticas nos seus programas se deseja reconquistar apoio eleitoral; ver artigo na *Veja* de 20 de novembro de 1974 e também a análise do comportamento eleitoral em artigo de 27 de janeiro de 1975, na *Visão*. Os defensores mais eloquentes do modelo brasileiro são Roberto Campos, Mário Henrique Simonsen e Carlos Langoni: veja Simonsen & Campos. *A nova economia brasileira*; Campos, Roberto de Oliveira. *Do outro lado da cerca*. Rio de Janeiro, APEC, 1968; Campos. *Temas e sistemas*. Rio de Janeiro, APEC, 1969 e *Ensaio contra a maré*. Rio de Janeiro, APEC, 1969; Simonsen, Mário Henrique. *Brasil 2001*. Rio de Janeiro, APEC, 1969 e *Brasil 2002*. Rio de Janeiro, APEC, 1972; Langoni, Carlos Geraldo. *As causas do crescimento econômico do Brasil*. Rio de Janeiro, APEC, 1974. O semanário *Opinião* apresenta com grande frequência críticas sobre o assunto; veja, particularmente, os artigos de Fernando Henrique Cardoso e Paul Singer no número de 3 de janeiro de 1975; veja também Furtado, Celso. *Análise do modelo brasileiro*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1973. p. 1-87.

ção do analfabetismo, produção de petróleo e outros fatores predominantemente econômicos. O aumento da importância de novas profissões é resultado direto dessa ideologia. Como esses indicadores macroscópicos são fruto de estimativas oficiais, depreende-se que os técnicos que entendem e podem manipular tais indicadores também se tornam importantes.¹²

Devido às rápidas mudanças dos últimos 10 anos, o *status* dos servidores públicos frente à classe profissional universitária tornou-se um pouco ambíguo. A natureza mutante da elite profissional significará que já não existe o quadro tradicional de dependência da classe média em relação ao Governo? Que tipo de imagem tem o setor público da nova classe tecnocrática? O que os profissionais encontram de sedutor e o que vêem eles de desvantajoso no serviço público? Finalmente, com que tipo de órgãos os profissionais se identificam? As respostas a estas perguntas são essenciais unicamente devido à importância crescente desta nova classe de elite. A continuação dos programas governamentais, oficialmente definidos, como os apresentados no ambicioso novo plano quinquenal, requer o apoio de economistas, engenheiros e administradores capazes, além de outros tecnocratas.

Podemos apresentar argumentos que evidenciam que esta última década não enfraqueceu os estreitos laços existentes entre a classe média e o Governo. Por outro lado, existem também argumentos de que as mudanças que ocorreram desde 1964 enfraqueceram os laços entre esses dois setores. A próxima seção apresenta a formulação dessas duas hipóteses conflitantes.

2. Carreiras no setor público e no setor privado

Há ampla justificativa para argumentar que o setor público é hoje tão procurado pelos profissionais quanto o era no passado. Há pelo menos quatro fortes razões que apóiam essa afirmativa:

1. Muitos autores chamam a atenção para a política de portas abertas adotada com relação aos investimentos pelos sucessivos governos no período após 1964. Se bem que os investimentos estrangeiros tenham sido vultosos, este fato não deve obscurecer o papel decisivo que o maciço investimento governamental desempenhou. As empresas estatais criadas recentemente constituem-se em fontes de carreiras atrativas para jovens profissionais, pois oferecem uma parcela substancial de prestígio em razão do escopo e do impacto de suas atividades. Os jovens técnicos podem envol-

¹² Uma das discussões mais antigas sobre tecnocratas no Brasil encontra-se em Ianni, Octávio. *Estado e capitalismo*. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 1965; veja também a série de artigos escritos por Luiz Arrobas Martins e publicada no *O Estado de São Paulo* no final de 1973.

ver-se em empresas monopolistas estatais, como a Petrobrás, a maior empresa latino-americana, sociedades de economia mista como a Companhia Vale do Rio Doce, bancos e órgãos de desenvolvimento regional, tais como a Sudene, além dos ministérios.¹³ Estes novos órgãos governamentais tendem a ser dirigidos por técnicos, oferecendo boas oportunidades para o desenvolvimento de carreiras e de responsabilidades, constituindo-se em um desafio profissional. Basta lembrar, a propósito, a importância de profissionais como Roberto Campos, Delfim Neto, e Mário Henrique Simonsen na definição de programas e políticas governamentais. A relativa "liberdade" atribuída aos técnicos é um estímulo atraiente para os que procuram carreiras que ofereçam oportunidade de desenvolvimento profissional.¹⁴

2. Se bem que muitos autores mencionem os aspectos negativos dos modelos tradicionais de dependência profissional em relação ao Governo, pouco salientam que o serviço público frequentemente serve para atrair certo número de idealistas, patriotas e agentes de reforma da classe média. Estes profissionais motivados pelo serviço público inclinam-se a aceitar os salários mais baixos e o progresso mais lento que caracterizam as carreiras públicas.¹⁵

3. Embora o setor industrial privado, em crescimento, ofereça hoje muitas oportunidades de emprego para os jovens profissionais, não pode ainda garantir a segurança que é atribuída ao serviço público. Embora a relação de dependência direta entre as elites políticas e a classe média possa ter sido alterada a partir de 1964, o tradicional prestígio e a estabilidade atribuídos ao setor público persistem, tornando a burocracia uma escolha profissional sedutora.¹⁶

¹³ A Petrobrás é a empresa de monopólio estatal de petróleo cujas vendas alcançaram, em 1973, o valor de Cr\$ 18 398 200 000,00. Vale do Rio Doce é a sexta maior empresa brasileira, dedicada principalmente a atividades de mineração, embora esteja se envolvendo em outras áreas; a Sudene é um órgão de desenvolvimento regional, em ação desde 1959, cujo primeiro diretor foi Celso Furtado.

¹⁴ Autonomia é item importantíssimo nas relações burocrático-profissionais; veja Engel Glória V. Professional autonomy and bureaucratic organization. In: *Administrative Science Quarterly*, v. 15, n. 1, p. 12-21, Mar. 1970; Miller, George A. Professionals in bureaucracy: alienation among industrial scientists and engineers. *American Sociology Review*, v. 32, n. 5, p. 755-67, Oct. 1967; Sorensen, James E. & Sorensen, Thomas L. The conflict of professionals in bureaucratic organizations. *Administrative Science Quarterly*, v. 19, n. 1 p. 98-106, Mar. 1974.

¹⁵ O mais conhecido defensor do setor intermediário é Johnson, John J. *Political change in Latin America: the emergence of the middle sectors*. Stanford, Stanford University Press, 1958.

¹⁶ Veja os comentários em Operário qualificado ganha mais sem melhorar status. *Jornal do Brasil*, 9 dez. 1974.

4. Finalmente, o setor público como um todo tem estado envolvido na tentativa de melhorar sua imagem. Muitos esforços têm sido feitos para consolidar e adequar o número de cargos e planos salariais. Têm-se executado programas de desenvolvimento de executivos e adotados sistemas de incentivos com o objetivo de aperfeiçoar o produto dos serviços governamentais e melhorar as condições de trabalho. As carreiras do serviço público, por essas razões, deveriam exercer sobre os jovens profissionais maior atrativo que as políticas de clientela adotadas no passado.¹⁷

Há argumentos igualmente fortes defendendo o ponto de vista de que as carreiras do setor privado são vistas atualmente como mais atrativas pelos jovens profissionais. Para compreender o que as novas classes universitárias educadas buscam precisamos conhecer melhor seus anseios e motivações.

O jovem profissional é produto do sistema educacional. As atitudes dos bacharelados são, até certo ponto, modeladas pelo ambiente que os cerca. O aparato burocrático da organização universitária os influencia. Mais importantes, contudo, são as atitudes e opiniões de seus professores.¹⁸ Embora os professores que atuam nas universidades públicas sejam, tecnicamente, funcionários públicos, são com frequência arraigados antagonistas do serviço público. Finalmente, o processo global de profissionalização do estudante — as normas, os valores e os conhecimentos que lhe são transmitidos — irão moldar suas próprias atitudes e ações.¹⁹

Quando falamos de profissionais falamos de indivíduos que foram muito bem treinados em relação a um corpo de conhecimentos abstratos que procuram aplicar a situações específicas.

¹⁷ De acordo com artigo do *Jornal do Brasil*: "No início do governo Médici o serviço público era, como disse um alto tecnocrata governamental, 'uma desordem'. Apenas com relação ao pessoal estatutário havia cerca de 4 111 diferentes denominações de cargos criadas com diferentes objetivos, dentre os quais o de ampliar as categorias para possibilitar nomeações; a elas correspondiam mais de 2 mil níveis salariais". Governo última completa reestruturação do DASP. *Jornal do Brasil*, 28 out. 1973; Wahrlich, Beatriz M. de Souza. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. *Revista de Administração Pública*, v. 8, n. 2, p. 27-76, abr./jun. 1974; Paiva Netto, Jacintho de. Contribuição ao estudo dos problemas de reforma administrativa do Governo federal no Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 8, n. 3, p. 25-68, jul./set. 1974.

¹⁸ Veja Mosher, Frederick C. *Democracy and the public service*. New York, Oxford University Press, 1968. p. 131-2; Lipset, Seymour M. Students and politics in comparative perspective. *Daedalus*, v. 97, n. 1, p. 5, Winter, 1968.

¹⁹ Hughes, Everett C. Professions. *Daedalus*, v. 92, n. 4, p. 655-68, Fall, 1963. Nesse mesmo número, veja Barber, Bernard. Some problems in the sociology of the professions. p. 669-88.

Como afirmam Blau e Scott, “as decisões e ações profissionais são orientadas por padrões universais”.²⁰ Este processo de aplicação de conhecimentos cria um ponto de fricção que inevitavelmente torna o setor privado mais atraente que o público. O ponto central é a autonomia. Os profissionais a desejam; na realidade, insistem que o verdadeiro cerne do profissionalismo é a liberdade de estabelecer seus próprios padrões e fazer seus próprios julgamentos. O estudo burocrático, com sua hierarquia vertical, insiste na autoridade dos níveis elevados de comando. As decisões burocráticas são sempre sujeitas a mudanças originadas no ápice da escala. Os atritos surgem quando os julgamentos profissionais são subordinados ao desejo do Estado.²¹ Até um passado recente, o profissional trabalhava isolado e em algumas profissões mais antigas, como medicina, direito e engenharia, ainda é comum encontrar profissionais atuando isoladamente.²² Com o advento de profissões mais técnicas, o ambiente de trabalho mudou, mas, no processo de adaptação ao contexto organizacional, é de se esperar que esses profissionais trabalharão em laboratórios e clínicas ou com seus pares em ambientes de trabalho de características não-hierárquicas.

Para a maior parte dos profissionais, o Governo federal oferece menos prestígio que o setor empresarial, simplesmente porque enfatiza a hierarquia, não pode oferecer as mesmas liberalidades para pesquisa e porque as decisões técnicas, em última análise, podem ser sempre (e frequentemente o são) modificadas ou rejeitadas por razões políticas.

Frederick Mosher escreve:

“O profissionalismo baseia-se em conhecimento especializado, em ciência e em racionalidade. Há maneiras corretas de resolver problemas e de fazer coisas. A política é vista como a realização de negociações, eleições, votos, concessões — tudo isso executado por amadores. A política está para as profissões assim como a ambigüidade está para a verdade, o oportunismo para a integridade, a heresia para a verdadeira fé.”²³

Há ainda outra lamentável deficiência no setor público. O sistema de recompensa dos profissionais difere do sistema dos demais servidores. Eles são motivados por seu trabalho, procuram aperfei-

²⁰ Blau, Peter M. & Scott, W. Richard. *Organizações formais*. São Paulo, Editora Atlas, 1970. p. 76.

²¹ Etzioni, Amitai. *Modern Organizations*. Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall, 1964. p. 76; Hall, Richard H. Professionalization and Bureaucratization. *American Sociological Review*, v. 33, n. 1, p. 92-103, Feb. 1968.

²² Veja Rio tem 16 mil médicos mas só 13 mil trabalham. *Jornal do Brasil*, 9 dez. 1974.

²³ Mosher, op. cit. p. 109.

coar suas qualificações, preferem desafios a rotinas, buscam recompensas simbólicas de reconhecimento e realização, mais do que altos salários. Enfrentam, por outro lado, o dia-a-dia do sistema governamental com suas normas rígidas de promoção, seu sistema inflexível de carreiras, sua burocracia e seu formalismo.²⁴

Além disso, o rápido crescimento de empresas estrangeiras e multinacionais no Brasil expandiu substancialmente o mercado de trabalho para profissionais altamente qualificados. Devido ao fato de que muitas dessas empresas instalaram-se recentemente no País, as oportunidades de progresso são grandes e muito mais atraentes que as do setor público, relativamente mais antigo. Finalmente, como as oportunidades de promoção são muitas e as empresas são novas, há chances consideráveis de que os jovens técnicos na carreira utilizem seus conhecimentos e habilidades profissionais.²⁵

Apresentamos até agora dois aspectos da atração exercida pelo setor público e privado. Se bem que os principais argumentos de ambas as facetas pareçam adaptar-se perfeitamente ao caso brasileiro, nenhum deles pode ser considerado inteiramente correto. A compreensão da atitude dos profissionais em relação ao serviço público é de vital importância para o Governo federal, cujos ambiciosos programas de desenvolvimento demandam a contratação de técnicos altamente especializados.

3. O exame de dados empíricos

Em novembro e dezembro de 1974, 247 estudantes cursando seis diferentes áreas de ensino preencheram um questionário de quatro páginas destinado a ilustrar as questões levantadas inicialmente neste trabalho.²⁶ A escolha dos campos profissionais ba-

²⁴ Grimes, Andrew J. & Berger, Phillip K. Cosmopolitan-local: Evaluation of the construct. *Administrative Science Quarterly*, v. 15, n. 4. p. 407-16, Sep. 1970; Thornton, Russel. Organization involvement and commitment to organization and profession. *Administrative Science Quarterly*, v. 15 n. 4. p. 418, Sep. 1970; Barber, op. cit. p. 673; Marcson, Simon. *The scientist in American industry*. New York Harpers, 1960. p. 73.

²⁵ De acordo com Manuel G. Sallovitz, os salários para os executivos são 20% mais altos no Brasil do que nos Estados Unidos; Stefani S. A força dos bons salários. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 24 jan. 1975.

²⁶ Os estudantes foram recrutados de quatro universidades na área metropolitana do Grande Rio. Quarenta e cinco diplomados em administração foram entrevistados na Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas; os 45 da área de ciências contábeis que preencheram questionários eram da Faculdade de Ciências Contábeis e Administrativas Moraes Júnior; da Escola Nacional de Ciências Estatísticas participaram 39 estatísticos enquanto que 45 alunos de direito, 39 de engenharia e 35 de economia eram da Universidade Federal Fluminense (Niterói). Como todos os resultados de pesquisa, a interpretação dos dados deve ser feita com

seou-se no fato de que tanto o setor público como o empresarial apóiam-se principalmente neles. Essas áreas representam três grupos de profissões. Na primeira categoria estão as profissões tradicionais (direito e engenharia civil) cuja predominância e importância estão declinando gradativamente em relação a alguns campos profissionais mais recentes. No segundo grupo encontram-se dois campos razoavelmente consolidados (economia e ciências contábeis) que têm sido particularmente beneficiados pelas políticas governamentais adotadas após 1964. No último grupo enquadram-se profissões ainda mais recentes (administração e estatística) que têm sido objeto de rápido crescimento a partir de seu reconhecimento legal, na última década.²⁷ Como os estudantes

Quadro 1

<i>Pergunta: Onde você planeja fazer carreira?</i>							
	Administração	Ciências contábeis	Direito	Economia	Engenharia	Estatística	Total
Setor público (%)	45,2	35,7	33,3	63,6	7,9	7,7	31,9
Setor privado (%)	54,8	64,3	67,3	36,4	86,8	84,6	65,1
Outros (%)	—	—	—	—	5,5	7,7	2,9
N=	(42)	(42)	(45)	(33)	(38)	(38)	(238)

Obs.: Foi impossível incluir em alguns casos, a categoria "Outros" em "Setor público" ou "Setor privado", apesar das tentativas feitas.

certas precauções. Considerando que apenas a área do Rio de Janeiro foi examinada, os resultados podem não ser verdadeiros para outras partes do País; da mesma forma, os resultados podem não ser totalmente aplicáveis a toda a área do Rio de Janeiro, uma vez que somente um pequeno número de estudantes, áreas profissionais e faculdades foram examinados. Como ocorre na maioria das pesquisas, a disponibilidade de estudantes determinou, em grande parte, quem deveria ser entrevistado e em que faculdade. A experiência do autor diz que o preenchimento de questionários está longe de reproduzir a situação ideal de laboratório.

²⁷ Veja Johnson, Jerald A. op. cit., para uma discussão mais detalhada dos mecanismos de crescimento e declínio.

foram entrevistados pouco antes e mesmo durante o período de provas finais de seu último ano de curso, suas respostas podem refletir uma percepção razoavelmente acurada das vantagens e desvantagens que eles vêem no emprego.²⁸

A pergunta sobre onde planejavam fazer carreira, dos 247 estudantes entrevistados somente 31,9% dos que responderam escolheram o setor público.²⁹ Como dividimos os estudantes de acordo com as profissões, encontramos três diferentes tipos de resposta. Sozinhos no primeiro grupo de respostas estão os economistas, onde a surpreendente percentagem de 63,6 desejava trabalhar para o Governo federal. No grupo intermediário encontramos administradores, advogados e bacharéis em ciências contábeis. Somente uma pequena minoria de engenheiros e estatísticos está interessada no serviço público. O último resultado é particularmente interessante se considerarmos que a Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE), onde os estudantes de estatística foram entrevistados, foi criada e incentivada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, órgão da Secretaria-Geral de Planejamento da Presidência da República. Com o intuito de avaliar mais acuradamente as atitudes em relação a empregos públicos e privados, pediu-se aos estudantes que comparassem as duas carreiras segundo sete diferentes variáveis.

Estas variáveis foram utilizadas com o objetivo de medir elementos críticos específicos mencionados nas duas hipóteses conflitantes desenvolvidas anteriormente. Na primeira categoria enquadram-se as questões 1 a 3, que se destinam a medir o *desenvolvimento profissional*. Perguntou-se no início se os graduados considerariam atraentes as carreiras que lhes oferecessem amplas oportunidades de aplicar suas habilidades e seus conhecimentos. Numa segunda categoria englobamos as questões 4 a 6, que basicamente dizem respeito ao reconhecimento que um profissional receberia.

Partimos da hipótese de que o reconhecimento constitui importante atrativo para o profissional. “Salários” e “promoções” são dois padrões de mensuração mais concretos, embora prestígio seja crucial em um país onde *status* é encarado com tanta seriedade.

²⁸ Foram entrevistados os estudantes de administração da mais conhecida escola de administração pública do País; achamos que seus escores para o serviço público teriam sido muito mais baixos se eles pertencessem a uma faculdade que enfatizasse a administração de empresas. No cômputo total 68% dos 248 estudantes entrevistados eram graduados, 24% eram iniciantes, 3% cursavam o 2º e 3º anos e 5% eram estudantes de pós-graduação.

²⁹ A questão foi propositalmente formulada de maneira que “o setor público” não fosse identificado. A avaliação poderia ter sido mais alta se sociedades de economia mista mais prestigiosas tivessem sido especificamente mencionadas ou mais baixa se certos órgãos federais tradicionais tivessem sido escolhidos. O quesito foi elaborado propositalmente de forma a omitir um sentimento geral em relação ao cargo público.

Quadro 2

Pergunta: Estamos interessados em conhecer sua opinião a respeito das carreiras no setor público e no setor privado. Ao escolher entre as duas, qual, em sua opinião:

1. Implica maior responsabilidade?
 2. Oferece mais desafios?
 3. Oferece oportunidade de utilização de sua capacidade profissional?
 4. Oferece o maior salário inicial?
 5. Oferece maior oportunidade de promoção?
 6. Confere maior prestígio?
 7. Oferece maior segurança?
-

Na categoria final está a pergunta 7, relativa a “segurança”. Mencionamos anteriormente que segurança ou estabilidade são essenciais para o ambiente de trabalho do profissional. A segurança tem também uma conotação negativa. Tem-se afirmado que a segurança é mais importante para aqueles que temem competir com seus pares em situação de mercado. Como disse uma vez o *Jornal do Brasil*: “o ideal de estabilidade é completamente estéril porque não proporciona incentivos para o trabalhador produzir e aperfeiçoar suas habilidades”.³⁰ Em outras palavras, “segurança” pode ser um fator mais atraente para o profissional menos qualificado, que está menos interessado em pesquisa ou no aperfeiçoamento de suas habilidades profissionais. Infortunadamente o questionário não havia sido elaborado de modo a estabelecer uma diferenciação clara entre os dois tipos de resposta a essa questão.

É interessante notar que em relação à série de sete perguntas comparando as vantagens e desvantagens do serviço público e do setor privado (veja Quadro 3) apenas em duas categorias o serviço público obteve os escores mais altos. As perguntas fornecem um quadro do que é percebido pelos estudantes como pontos positivos e negativos do serviço público, em confronto com as carreiras no setor privado.

³⁰ Novo perfil. *Jornal do Brasil*, 9 out. 1972; a segurança tem sido, tradicionalmente, uma preocupação dominante da classe média; Graciarena. op. cit. p. 192.

Quadro 3

Pergunta: Queremos conhecer sua opinião a respeito das carreiras profissionais no setor público e no setor privado. Ao escolher entre as duas, qual, em sua opinião:

	Administração	Ciências contábeis	Direito	Economia	Engenharia	Estatística	Total
1. Implica maior responsabilidade?	14,0	27,0	39,9	42,3	2,9	11,8	22,4
Público (%)	86,0	73,0	61,1	57,7	97,1	88,2	77,6
Privado (%)	(43)	(37)	(36)	(26)	(34)	(34)	(210)
N=							
2. Oferece mais desafios?	21,4	12,5	15,4	40,0	2,9	5,7	16,3
Público (%)	78,6	87,5	84,6	60,0	97,1	94,3	83,7
Privado (%)	(42)	(40)	(39)	(30)	(35)	(35)	(221)
N=							
3. Oferece maior possibilidade de utilização de sua capacidade profissional?	34,1	22,0	10,0	22,8	8,6	2,9	17,6
Público (%)	65,9	78,0	90,0	77,8	91,4	97,1	82,4
Privado (%)	(44)	(41)	(40)	(27)	(35)	(35)	(222)
N=							
4. Oferece o maior salário inicial?	20,5	34,1	17,5	20,7	38,2	8,3	23,2
Público (%)	78,5	65,9	82,5	79,3	61,8	91,7	76,8
Privado (%)	(44)	(41)	(40)	(29)	(34)	(36)	(224)
N=							
5. Oferece maior oportunidade de promoção?	11,4	23,3	23,1	20,7	8,3	5,4	15,4
Público (%)	88,6	76,7	76,9	79,3	91,7	94,6	84,6
Privado (%)	(44)	(43)	(39)	(29)	(36)	(37)	(228)
N=							
6. Confere maior prestígio?	43,9	58,5	60,5	82,1	41,2	25,7	51,6
Público (%)	56,1	41,5	39,5	17,9	58,8	74,3	48,4
Privado (%)	(41)	(41)	(38)	(28)	(34)	(35)	(217)
N=							
7. Oferece maior segurança?	86,4	80,5	86,8	80,0	86,1	62,9	80,8
Público (%)	13,6	19,5	13,2	20,0	13,9	37,1	19,2
Privado (%)	(44)	(41)	(38)	(30)	(36)	(35)	(224)
N=							

Quando examinamos as três perguntas grupadas sob o título de “desenvolvimento” profissional, vemos que o setor privado alcança posições uniformemente altas. Em proporções assustadoras, os estudantes preferiram o setor privado ao setor público. Quando se desceu a detalhes, os estudantes mencionaram que a forma burocrática de governo limita a “capacidade profissional criativa”, acrescentando alguns que o Governo federal oferece poucas oportunidades para “aplicar o conhecimento profissional adquirido na universidade”.

A despeito do forte apoio governamental dado aos técnicos, alguns estudantes atribuíram poucos pontos ao Governo federal porque “as decisões políticas freqüentemente prevalecem sobre as decisões técnicas”. Um outro acrescentou que não queria trabalhar para o Governo porque “os postos de comando são ocupados por pessoas sem capacidade”.

Podemos agrupar suas respostas em duas amplas categorias. Na primeira encontram-se aqueles que vêem a forma burocrática de governo como repressora do progresso profissional. Contra o sistema de promoção são feitas objeções específicas: “a inversão de valores devido à ausência do sistema do mérito”, a forma organizacional que limita a capacidade de mostrar suas habilidades e participar livremente de programas criativos.

Na segunda categoria estão os que desaprovam a subordinação dos padrões profissionais a outros objetivos. Assim, os estudantes queixaram-se de liderança fraca em alguns órgãos, da desorganização dos programas ou sua alteração constante, do domínio dos aspectos políticos sobre os padrões profissionais e da aparente tolerância com relação à ineficiência e à ineficácia da administração.

Num segundo exame das três primeiras perguntas notamos algumas diferenças individuais que necessitam de explicação. Os economistas classificam o Governo ligeiramente acima do escore que lhe é atribuído pelos demais estudantes, o que significa que uma percentagem relativamente alta de economistas procura fazer carreira no serviço público. Os engenheiros entrevistados, por outro lado, vêem no serviço governamental pequena dose de desafio ou vantagem — descoberta interessante, considerando a predominância de engenheiros em tantos órgãos do Governo brasileiro.

Quando comparamos o serviço e o setor privado segundo nossos três padrões de mensuração do reconhecimento profissional, o quadro se torna um pouco confuso. Em termos de salário e promoção, o setor público classificou-se muito mal.

Se o Governo federal tivesse que competir com a indústria privada por um limitado número de profissionais, tendo como único critério os baixos salários iniciais, ver-se-ia em séria desvantagem. É interessante notar, entretanto, que os engenheiros, ao contrário dos demais grupos profissionais, atribuíram maior valor a esta pergunta. Assim, se bem que este grupo de jovens profissionais, em

particular, perceba pequeno desafio no serviço público, aproximadamente 40% deles acham que o Governo oferece salários relativamente altos.³¹

Na pergunta relativa a “oportunidade”, os escores alcançados pelo setor público foram inferiores aos das outras sete perguntas. Muitos jovens profissionais enfatizaram os seguintes pontos, em particular: “o Governo jamais muda”, “as carreiras são rígidas”, “os padrões para promoção são excessivamente inflexíveis”, “há poucas possibilidades de promoção”. Embora muitas das observações possam estar ligadas aos recentes programas governamentais que procuram cercear o crescimento desmesurado da burocracia, é claro que a maior parte delas relaciona-se com a estrutura burocrática, em geral, a qual é percebida como rígida, sufocante, inflexível e ineficiente.³²

Um indicador que divergiu sensivelmente foi representado pelas respostas referentes ao “prestígio” da carreira, caso em que não se notou uniformidade nas respostas dos entrevistados. Em um extremo, os estatísticos estão pouco impressionados com o serviço público; no outro, os economistas, de um modo geral, vêm no setor público grande prestígio. Há, naturalmente, explicação para essas diferenças. A estatística é um campo relativamente novo e não conquistou ainda um lugar bem definido na arena pública. Os estudantes de estatística enfatizaram que seu campo profissional não era “reconhecido” ou valorizado por muitos órgãos públicos.³³ De outro lado, nenhuma profissão se beneficiou mais pelas políticas desenvolvimentistas do Governo federal do que a dos economistas. A predominância de economistas em altos postos governamentais pode explicar por que o serviço público é considerado e visto como mais desafiante e prestigioso pelos economistas.

Os escores relativamente mais altos com relação a prestígio indicam que o setor público ainda exerce alguma atração sobre os gru-

³¹ De fato, a faixa salarial para os engenheiros é ligeiramente mais alta do que a faixa para a maioria das profissões em algumas entidades federais, especialmente a Vale do Rio Doce e a Petrobrás.

³² Embora tenham sido feitos grandes esforços para a reforma administrativa desde 1967, pelo menos para esse grupo de estudantes o resultado de tais reformas não mudou ainda suas opiniões sobre as carreiras burocráticas.

³³ O processo para uma “nova” profissão ser reconhecida e conquistar reconhecimento nos órgãos governamentais é lento e complexo. Primeiramente, a tradicional rigidez das carreiras públicas significa que qualquer mudança nas funções provocará resistência daqueles que ocupam posições que serão afetadas. Em segundo lugar, respeito e autoridade virão somente se a nova profissão puder demonstrar sua utilidade para a organização. Até que isto seja alcançado, a nova profissão progredirá pouco a não ser que consiga um protetor e defensor de alto nível. A estatística, oficialmente reconhecida em 1968, ainda está tentando firmar-se na arena pública. Veja Mosher. op. cit. p. 99-133.

pos universitários. Esta é uma descoberta interessante, considerando as observações dos estudantes com relação à rigidez, ineficácia e ineficiência públicas. É evidente que ainda persistem os elos residuais entre a classe média e o período paternalista.

Finalmente, todas as profissões atribuíram elevados escores à “segurança” representada pelo setor público. Como dissemos anteriormente, isto pode ser interpretado tanto positiva como negativamente. O que impressiona é a uniformidade de respostas entre os entrevistados. O único escore divergente pertence, ainda, aos estatísticos. É interessante notar que são os estatísticos que têm tido o contato mais próximo com a burocracia. Nós poderíamos ainda uma vez lembrar que a “segurança” pode ser vista como um meio para que os profissionais menos talentosos tenham uma carreira estável sem precisar enfrentar a competição de seus pares em um mercado altamente competitivo.

Por fim, se encararmos as sete perguntas do ponto de vista das várias profissões representadas pelos estudantes, talvez o fato mais importante a ressaltar seja a uniformidade de suas respostas. Assim, nas cinco perguntas nas quais o setor privado alcançou maiores escores, todas as profissões classificaram o setor público muito mal. Podemos notar que os engenheiros, e particularmente os estatísticos, classificaram as carreiras públicas um pouco mais baixo que as outras profissões. Contudo, nenhuma profissão classificou o setor público consistentemente mais alto, apesar de haver pequenas diferenças com relação a algumas perguntas.

Seriam os altos escores de “segurança” e os escores razoavelmente favoráveis de “prestígio”, em relação ao setor público, fatores suficientemente importantes para superar as qualidades negativas também expressas? Que tipo de graduando é atraído para o serviço público? Estará o Governo fatalmente preso a uma situação em que as pessoas que ele pode contratar são aquelas que estão principalmente à procura de segurança, que não podem competir na empresa privada? A seção seguinte analisa estas perguntas.

4. Uma análise adicional do serviço público

Pode-se naturalmente argumentar que as atitudes dos estudantes em relação ao serviço público podem ser atribuídas, em grande parte, à ignorância sobre esse setor. Suas atitudes podem ser reflexo de mitos populares que de fato não existem.³⁴ Uma maneira

³⁴ Isto pode realmente ocorrer quando o processo de socialização profissional na faculdade foi eficaz. No entanto, ainda acreditamos que alunos oriundos de famílias onde haja funcionários públicos teriam opiniões razoavelmente precisas a respeito das vantagens e desvantagens específicas do emprego público.

de medir a “acuidade” de suas respostas seria a comparação das opiniões daqueles cujos pais trabalham ou tenham trabalhado como funcionários públicos. Uma de nossas hipóteses é de que estudantes cujos pais são ou foram servidores teriam um conhecimento mais preciso das vantagens e desvantagens desse tipo de carreira. Do mesmo modo, outra maneira de medir a similaridade de acuidade das opiniões de todos os estudantes (veja Quadro 4) seria proceder à comparação entre as respostas dos que têm ligação com o serviço público e dos que não a têm. Quando controlamos esta variável e examinamos outra vez as sete perguntas, é óbvio que esta medida do *background* familiar não faz diferença — as opiniões no sentido de carreiras públicas e privadas, clara e profundamente uniformes, mostram que os estudantes têm um conhecimento realista das vantagens e desvantagens específicas dos dois tipos de carreira.

Quadro 4

Comparação entre estudantes cujos pais foram funcionários públicos e estudantes cujos pais jamais trabalharam no serviço público.

		Setor público (%)	Setor Privado (%)	
1. Responsabilidade	funcionário público	23,5	76,5	Gamma = 0,034
	não-func. público	22,3	77,7	
	N=	(47)	(159)	
2. Desafio	funcionário público	18,2	81,8	Gamma = 0,095
	não-func. público	15,5	84,5	
	N=	(36)	(181)	
3. Capacidade profissional	funcionário público	17,8	82,2	Gamma = 0,011
	não-func. público	18,1	81,9	
	N=	(39)	(178)	
4. Salário	funcionário público	27,3	72,7	Gamma = 0,209
	não-func. público	19,7	80,3	
	N=	(50)	(170)	
5. Promoção	funcionário público	12,2	87,8	Gamma = 0,221
	não-func. público	17,9	82,1	
	N=	(35)	(189)	
6. Prestígio	funcionário público	53,5	46,5	Gamma = 0,046
	não-func. público	51,2	48,8	
	N=	(111)	(102)	
7. Segurança	funcionário público	84,1	15,9	Gamma = 0,175
	não-func. público	78,8	21,2	
	N=	(178)	(42)	

Bastante esclarecedores são os resultados obtidos quando perguntamos aos estudantes qual o tipo de carreira que planejavam seguir. Uma de nossas hipóteses era de que os que planejavam ingressar no serviço público atribuiriam ao setor público um escore muito mais elevado do que os que planejavam ingressar em atividades do setor privado. Há, de fato, uma forte tendência nesse sentido. Entretanto, é importante notar que os estudantes que procuram fazer carreira no serviço público mesmo assim o classificaram abaixo do setor privado tanto para os três indicadores de “desenvolvimento” profissional, como também para os dois de “prestígio” (salário e promoções). Estas imagens negativas do setor público parecem ser bastante estruturadas. Parece ainda que alguns estudantes vêm no setor público atrativos que neutralizam, ou pelo menos minimizam, essas desvantagens.

Quadro 5

Comparação das atitudes de estudantes que planejam ingressar no serviço público com as atitudes de todos os estudantes

	Estudantes que procuram o serviço público			Todos os estudantes		
	Público	Privado	N=	Público	Privado	N=
1. Responsabilidade	44,6	55,4	(65)	22,4	77,6	(210)
2. Desafio	35,3	64,7	(68)	16,3	83,7	(221)
3. Capacidade profissional	43,9	56,1	(66)	17,6	82,4	(222)
	29,4	70,6	(68)	23,2	76,8	(224)
4. Salário	31,4	68,6	(70)	15,4	84,6	(228)
5. Promoção	70,6	29,4	(68)	51,6	48,4	(217)
6. Prestígio	92,9	7,1	(70)	80,8	19,2	(224)
7. Segurança	%	%		=	%	

No início de nosso artigo manifestamos receio de que esses atributos relativamente negativos do serviço público influíssem na qualidade dos estudantes que desejam seguir carreiras públicas. De fato, sugerimos que se o “prestígio”, e especialmente a “segurança”, são os principais atrativos do serviço público, isto parece indicar que os que procuram menos desafios e, em especial, menos atividade profissional, procurariam seguir a carreira pública. O fato de que os que planejam fazer carreira no serviço público tam-

bém vêm nele as maiores desvantagens pode ser interpretado como reforço dessa conclusão.

De fato, ficamos surpresos ao constatar que cerca de 50% dos que procuram o serviço público classificaram a si próprios no terço superior de sua classe, em comparação com os 40% dos que se destinam ao setor privado. Apesar de não serem grandes as diferenças, elas lançam sérias dúvidas quanto à conclusão de que o Governo atrai estudantes menos brilhantes.

Estes resultados levantaram uma questão muito importante. Nossos dados sugerem que, do ponto de vista qualitativo, os profissionais que desejam ingressar no serviço público são razoavelmente iguais ou até mesmo um pouco superiores aos que procuram o setor privado. Sabemos também que os estudantes

Quadro 6

Classificação dos estudantes e carreiras escolhidas *			
	Classificação		
	1/3 superior	1/3 médio	1/3 inferior
	%	%	%
Carreira no serviço público	50,0	50,0	0,0
Carreira no setor privado	40,9	57,7	1,3
N=	(97)	(122)	(2)
Todos os estudantes	43,6	54,7	1,7
N=	(102)	(128)	(4)

* Somente 1,7% dos estudantes admitiram enquadrar-se no terço inferior da turma.

Quadro 1

Profissões e classificação dos estudantes				
	1/3 Superior	1/3 Médio	1/3 Inferior	N=
Administração	39,5	60,5	0,0	43
Ciências contábeis	26,3	71,1	2,6	38
Direito	62,8	37,2	0,0	43
Economia	36,4	63,6	0,0	33
Engenharia	46,2	51,3	2,6	39
Estatística	48,7	46,2	5,1	39

que procuram as carreiras públicas estão muito conscientes das deficiências encontradas no setor público. Por que, então, os bons estudantes ainda procurariam o serviço público?

Nossos dados sugerem três possíveis respostas: 1. segurança e prestígio são, para os jovens profissionais, mais importantes que outros valores arrolados. Este resultado valida nossa primeira hipótese de que segurança é considerada muito mais importante pelos estudantes menos brilhantes. Esta hipótese pode também ser válida com relação aos estudantes melhor qualificados que se mostram pessimistas quanto à durabilidade do atual estado favorável do mercado de trabalho para a maioria dos profissionais;³⁵ 2. pode ser, também, que certas desvantagens do setor privado tornem o setor público relativamente mais atraente. Muitos estudantes declararam, por exemplo, que o setor privado era excessivamente voltado para lucros; outros reclamaram quanto ao papel predominante das firmas estrangeiras no setor privado; outros disseram que as empresas freqüentemente tinham “objetivos muito limitados”, realizando trabalho essencialmente rotineiro e de perspectivas muito restritas; outros, finalmente, responderam que as firmas privadas “exploravam” os profissionais. Se estas percepções forem suficientemente fortes, poderão minimizar as desvantagens do serviço público, mostradas anteriormente; 3. os estudantes são atraídos para o serviço público por motivos não sugeridos pelas perguntas incluídas na pesquisa. Sabemos que razões idealistas e patrióticas são importantes para alguns, os quais salientaram que sabiam que podiam fazer mais pelo serviço público e exercer maior influência sobre ele. Estas respostas estão intimamente ligadas à questão nº 2, já que algumas delas foram dadas pelos mesmos estudantes aos quais desagradava o fato de que a empresa privada se orientasse para o lucro.

Em resumo, nossos dados sugerem que há uma combinação de razões pelas quais o setor público exerce ainda atração sobre alguns bons estudantes. Nenhuma resposta individual parece poder ser generalizada para a maioria do grupo.³⁶

³⁵ Henry Maksoud escreve: “Dentre as razões que explicam a notável uniformidade da manifestação eleitoral podemos destacar, sem dúvida, o sentimento de frustração e de insegurança que é encontrado quando cada brasileiro tenta avaliar o futuro da sua vida profissional, econômica e política.” Maksoud, Henry. As lições de novembro. *Visão*, v. 46, n. 2 p. 11, 27 jan. 1975.

³⁶ Realmente, outros fatores podem mesmo servir de base para alguns. Apesar de não pertencer, talvez, à mesma categoria dos outros aspectos, O local de trabalho é uma importante consideração do profissional brasileiro. Como regra, esse grupo aceitará um emprego inferior, a fim de viver numa área metropolitana. Veja Mercado profissional. *Jornal do Brasil*, 21 fev. 1973. Já que tanto os empregos públicos como os privados tendem a localizar-se em torno das grandes cidades do País, este fator não foi considerado importante em nossa análise.

5. Prestígio e órgãos públicos

Fizemos aos estudantes uma série de perguntas referentes a seis órgãos governamentais profundamente envolvidos em programas de desenvolvimento. Estávamos interessados em dois aspectos: 1. a atração relativa exercida por estes órgãos em particular sobre as diferentes profissões entrevistadas; 2. a percepção dos jovens profissionais quanto à importância de sua própria profissão dentro de cada um desses órgãos. Nossa hipótese era de que os estudantes seriam atraídos por órgãos que atribuissem importância às suas profissões, ou seja, a tendência dos estudantes seria trabalhar num ambiente onde tivessem chance de receber reconhecimento, ter algum prestígio e onde suas atividades fossem consideradas importantes. (Veja Quadro 7.)

Quadro 7

Pergunta

Em qual dos órgãos federais listados abaixo você gostaria de trabalhar?

	(%) Administração	(%) Ciências contábeis	(%) Direito	(%) Economia	(%) Engenharia	(%) Estatística	(%) Total
Fazenda	16,7	45,5	18,2	31,4	—	—	19,1
Planejamento	35,7	20,5	25,0	40,0	15,8	31,6	27,8
Petrobrás	23,8	18,2	40,9	22,9	65,8	42,1	34,9
Vale do Rio Doce	9,5	2,3	2,3	2,9	5,3	15,8	6,2
Banco do Brasil	2,4	13,6	13,6	2,9	—	2,6	6,2
Sudene	11,9	—	—	—	13,2	7,9	5,8
	N= (42)	(44)	(44)	(35)	(38)	(38)	(241)

É interessante notar que das seis possíveis escolhas, três órgãos merecem a preferência desses profissionais. Foram eles o Ministério da Fazenda e a Secretaria-Geral de Planejamento, ambos profundamente envolvidos na definição de programas governamentais, e a Petrobrás, monopólio estatal de petróleo. Os três órgãos restantes alcançaram escores relativamente baixos.³⁷

A grande favorita entre essas entidades foi a Petrobrás, que mereceu a escolha de bacharéis em direito, engenharia e estatística. O planejamento foi escolhido por economistas e administradores, enquanto os bacharéis em ciências contábeis preferiram o Ministério da Fazenda. Estas escolhas não nos surpreenderam, pois esperávamos realmente que os engenheiros escolhessem a Petrobrás, domínio da engenharia; que administradores e economistas preferissem a reforma administrativa e o planejamento econômico, atividades que caracterizam a Secretaria-Geral de Planejamento e que os bacharéis em ciências contábeis escolhessem o Ministério da Fazenda. Outras escolhas exigem maiores explicações. Os bacharéis em direito reclamaram a ausência do Ministério da Justiça entre as possíveis escolhas e a Petrobrás foi encarada como a melhor escolha possível, apesar de terem os advogados se mostrado hesitantes em atribuir muita importância a seu trabalho naquele órgão. Os estatísticos também escolheram a Petrobrás; parece, neste caso, que o reconhecimento e os salários foram importantes. Os economistas preferiram o planejamento às finanças, mas os dois órgãos aos quais estão afetas essas atividades foram relativamente populares.³⁸

Verificamos que a maioria dos estudantes gostaria de trabalhar em órgãos onde sua profissão fosse considerada importante. Se bem que isso não fosse verdadeiro para todos os casos, o era para as três entidades escolhidas com maior frequência. (Veja Quadro 8.) Do mesmo modo, os jovens profissionais preferem trabalhar em órgãos onde há oportunidade de adquirir prestígio profissional. Se bem que esses resultados não fossem surpreendentes, reforçam nossas duas hipóteses com relação ao que mais atrai os profissionais.

³⁷ O Banco do Brasil obteve poucos pontos na avaliação dos estudantes porque a maioria estava ciente de que o Banco contrata gente jovem (de 18 a 23 anos) através de concursos, e os promove através de seus sistemas. Não há oportunidades de emprego a não ser em um nível salarial extremamente baixo (Cr\$ 1 200,00 por mês). A Sudene obteve um baixo número de pontos porque contrata a maior parte de seus profissionais no Nordeste; os "técnicos do asfalto", ou as considerações sobre localização do trabalho são importantes aqui. A Vale do Rio Doce é um caso mais difícil de ser explicado já que seu salário inicial é competitivo e a maior parte de seu pessoal burocrático está sediada no Rio de Janeiro.

³⁸ Embora os advogados escolhessem a Petrobrás em primeiro lugar, foram os primeiros a admitir que sua profissão tinha relativamente pouca importância nessa organização. O direito é a profissão mais tradicional das seis que foram selecionadas e, por esta razão, tem papel menos importante nas agências tecnocratas, estudadas, neste trabalho.

Esta conclusão não significa que outros fatores não são importantes na escolha dos órgãos. A Petrobrás goza, entre os estudantes, da reputação de pagar altos salários.³⁹ Isto pode ter contribuído,

Quadro 8

Percentagem de estudantes que planejam ingressar no serviço público e desejam trabalhar no órgão que indicaram como o que confere maior prestígio

	Estudantes (%)	N=
Ministério da Fazenda	57,1	(21)
Ministério do Planejamento *	65,4	(26)
Petrobrás	62,5	(16)
Total para todas as seis escolhas	60,6	(75)

Percentagem de estudantes que planejam ingressar no serviço público e desejam trabalhar no órgão que indicaram como o que mais consideram a sua profissão

	Estudantes (%)	N=
Ministério da Fazenda	63,6	(22)
Ministério do Planejamento	65,4	(26)
Petrobrás	58,8	(17)
Total para todas as seis escolhas	63,2	(76)

* Atual Secretaria-Geral de Planejamento da Presidência da República (NR)

³⁹ Obter informações precisas sobre os salários iniciais é muito difícil por causa das diferentes maneiras de se computar salários e benefícios, e porque algumas informações sobre salário não são divulgadas. De acordo com o que conseguimos determinar, os salários iniciais mensais variam da seguinte maneira:

Banco do Brasil: Cr\$ 1.200,00 por mês (aproximadamente 16 salários por ano). Fonte: Departamento de Pessoal.

Ministério da Fazenda e do Planejamento: Cr\$ 2.535,00 por mês (aproximadamente 13 salários por ano). Fonte: *Diário Oficial*.

Sudene: Cr\$ 3.826,00 por mês (aproximadamente 13 salários por ano). Fonte: *Boletim de Serviço*, Ministério do Interior.

Vale do Rio Doce: Cr\$ 3.950,00 por mês (aproximadamente 15½ salários por ano). Fonte: Anúncio de Recrutamento, confirmado pelo Departamento de Pessoal.

Petrobrás: Cr\$ 4.440,00 por mês (aproximadamente 17 salários por ano) Fonte: Informante; informação não confirmada.

Tanto a Companhia Vale do Rio Doce como a Petrobrás pagam um salário inicial relativamente mais alto aos engenheiros.

em parte, para sua excelente classificação. Outras variáveis, como o local de trabalho, a reputação do órgão e o mercado de trabalho certamente afetam a escolha da carreira.

Se, de fato, é difícil encontrar atualmente profissionais altamente qualificados para prover os cargos iniciais das carreiras do serviço público federal, este problema ainda não é sério nas seis organizações estudadas. A composição do corpo de assessores dessas organizações indica que elas ainda conseguem uma ampla seleção entre bons estudantes. Naturalmente essas organizações têm estado profundamente envolvidas em programas desenvolvimentistas e têm uma imagem tecnocrata. Nossa expectativa é de que estejam entre os órgãos públicos mais atraentes para o profissional orientado para o serviço público.⁴⁰

Há, entretanto, sinais de que o setor público poderia enfrentar substancial competição no mercado de trabalho. O mais recente concurso para preenchimento de cargos do Ministério da Fazenda atraiu relativamente poucos candidatos do industrializado Estado de São Paulo. Os assessores do Ministério sentiram que o órgão enfrentava séria desvantagem em relação ao mercado de trabalho paulista. Não só os planos salariais do Governo estão abaixo dos que prevalecem no setor privado, como parece que o emprego federal oferece menos atrativos em São Paulo do que no Rio de Janeiro. É possível que os universitários paulistas classificassem o setor governamental muito abaixo do que o fizeram os que responderam ao questionário no Rio de Janeiro.

6. Conclusão

Que tipo de implicação esses resultados trazem para o setor público?

Em primeiro lugar, é claro que o serviço público enfrenta um problema muito sério de imagem, isto é, a carreira pública é vista como relativamente desvantajosa quando comparada à carreira no setor privado. O Governo alcançou escores particularmente baixos nos índices relacionados com “desenvolvimento” e “reconhecimento” profissional. Esses índices indicam que o jovem graduado profissionalmente motivado não será atraído para o serviço público.

Em segundo lugar, não há dúvida de que o jovem profissional

⁴⁰ Esta pesquisa não procurou examinar o problema do mercado de trabalho, embora haja um pouco de confusão acerca da oferta e da demanda real para a maioria das profissões (a exceção é o direito, onde quase todos são unânimes em afirmar que são poucos os empregos). Sem nos aprofundar no assunto, os contatos mantidos com os departamentos de pessoal parecem indicar que a oferta é abundante para as profissões listadas acima. Veja Almeida José de, *Transferência de tecnologia e absorção de mão-de-obra. Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 3, n. 1, p. 183-260, mar. 1973.

Quadro 9

Número real e previsto de candidatos às vagas no Ministério da Fazenda, concurso público de 1974

	CIÊNCIAS CONTÁBEIS			ECONOMIA		
	Número real de candidatos	Número previsto de candidatos	Porcentagem dos previstos em relação ao número real	Número real de candidatos	Número previsto de candidatos	Porcentagem dos previstos em relação ao número real
São Paulo	102	618	16,5%	417	1 632	25,6%
Guanabara	844	383	220,4%	1 338	634	211,0%
Brasil	2 083	(2083)	(100,0%)	3 909	(3 909)	100,0%

Dados fornecidos pelo Ministério da Fazenda. A categoria *Número previsto de candidatos* foi calculada da seguinte forma: o número total de graduados em ciências contábeis e economia, em 1974, foi dividido em porcentagens para os Estados da Guanabara e São Paulo. Essa porcentagem foi transformada em números absolutos usando como base de cálculo o número total real de candidatos de cada profissão que se submeteram ao concurso.

goza de maior independência no mercado de trabalho atual do que no passado. Devido à ideologia desenvolvimentista adotada pelos recentes governantes brasileiros, fortemente calcada na economia, os técnicos têm agora maiores opções de carreira. Estas escolhas alteraram a natureza dos laços entre os profissionais de classe média e o Governo. Isto significa que se as atitudes negativas correntes em relação ao serviço público não se modificarem, em futuro próximo o Governo pode encontrar-se em uma situação em que se veja incapacitado para atrair e reter profissionais altamente qualificados para atuar em seus ambiciosos programas públicos.

Em terceiro lugar, o Governo atualmente pode contar com razoável porcentagem de bons estudantes ingressando no serviço público. Há uma variedade de explicações para essa conclusão: o mercado de trabalho pode ser mais competitivo do que geralmente

se pressupõe; a atração tradicional das carreiras públicas para a classe universitária; razões ideológicas e patrióticas não consideradas neste questionário e a atração exercida pelas áreas metropolitanas. Apesar desses fatores aparentemente modificarem o impacto das duas primeiras conclusões, os resultados não devem ser aceitos passivamente. Entrevistas subseqüentes realizadas em órgãos federais sugerem que as dificuldades de emprego não são resolvidas a partir da contratação do profissional. Ao contrário, os fatores positivos e negativos dos empregos públicos, discutidos anteriormente, parecem ser mesmo mais importantes para o técnico de nível médio, isto é, parece mais fácil para o Governo empregar, profissionais altamente qualificados do que retê-los.

Summary

The article's main objective is to analyze the Brazilian civil service as a labor market for college-educated professionals. The author presents the preliminary hypothesis that the economic growth of the last ten years, particularly in industry, has generated new demands for professionals, and therefore may have reduced the importance of the civil service as an employment alternative for the urban middle class. This change, in turn, has modified the structure of professional education at the college level.

His hypotheses is based in part on the argument that the attitudes of the young professional are molded by the attitudes and opinions of his university professors, who are frequently violently antagonistic to public service. His main argument, however, is that the attitudes of the young professional basically reflect his particular professional universe. Such a situation means that universal professionalist standards are adopted within each professional specialty. These standards inevitably conflict with the bureaucratic standards characteristic of vertical hierarchies which subordinate professional judgment to the will of the government. Consequently the public service offers less prestige than the business sector; it furthermore has the disadvantage of providing compensation in a highly formalized manner, even though the professional is more responsive to the symbolic rewards of recognition and satisfaction. Finally, all these tendencies are strengthened by the rapid growth in foreign and multinational companies, where the opportunities for promotion are larger and far more attractive than in the public sector.

On the other hand, the preliminary hypothesis is subject to the following criticisms: a) paralleling the expansion of business activity, government has also grown, especially through state enterprises and indirect administration agencies which offer good opportunities for career development and promotion in an atmosphere of professional challenge; b) despite all its negative features, the public sector will probably continue to attract a certain number of idealists, patriots, and middle class reformers; c) the security provided by public service employment cannot be duplicated in the private industrial sector; d) several governmental campaigns and programs may have improved the image of the public service which, when combined with a more adequate system of positions and salaries, could make such employment more attractive to young professionals.

To test the validity of these two conflicting sets of arguments, the author carried out an empirical research project covering a non-representative sample of 247 students in the Rio de Janeiro area, in an attempt to evaluate their attitudes toward the public service. In addition to inquiring about their basic preference for work in the private or governmental sector, the author analyzed attitudes towards seven variables used to evaluate the public sector as an employment option. The variables were grouped into indicators of professional "development", ((prestige", and "security".

Analysis of the data revealed an almost constant set of responses on all these indicators, with the exception of high scores on "security" and reasonably favorable scores on "prestige". Since, in spite of this, a considerable percentage of those interviewed, especially economists, planned to make a career in the public service, the author suggests three possible explanations: a) security and prestige may be more important than the other values brought out in the interviews; b) certain disadvantages of the private sector may make the public sector relatively more attractive; c) students may be attracted to the public service for reasons not presented in the questionnaires, such as idealism, etc.

In general terms the article concludes that, even though the public sector may be facing a serious image problem, and a young professional may enjoy greater independence in the private job market, nevertheless the government can count on a reasonable percentage of good students joining the public service. On the other hand, however, interviews conducted in federal agencies have shown that it may be easier for the government to hire highly trained professionals than retain them.

O Instituto de Organização Racional do Trabalho do Rio de Janeiro — IDORT-RJ — como seus congêneres de outros Estados, propõe-se a realizar e proporcionar a seus associados e demais interessados:

Intercâmbio internacional	Revista
Forum de estudos	Biblioteca
Treinamento	Prêmio de organização
Assistência técnica	e administração
	Congressos

Sede: R. Prof. Alfredo Gomes, 22, Rio de Janeiro, RJ.