

Disparidades salariais e a crise da administração direta

CELSO BARROSO LEITE*

1. Introdução

Procurar corrigir o que parece errado é meio antipático e muitas vezes inútil, mas imprescindível, e por isso enfrento aqui o ingrato encargo, com a ressalva inicial de que não se trata de crítica, porém de modesta colaboração com propósito exclusivamente construtivo.

Uma segunda ressalva seria no sentido de que não estou escrevendo na minha condição de funcionário público, nem muito menos na de ocupante de um cargo em comissão, mas sim como observador interessado, que não consigo deixar de ser, dos fatos aqui comentados.

Este artigo focaliza dois temas, como está no seu título, mas tão interligados que se fundem num apenas, embora as disparidades salariais não sejam a causa única da crise da administração direta, nem essa crise seja o único inconveniente dessas disparidades. Sem a pretensão de ser completo, este artigo destina-se a servir de ponto de partida para estudos mais amplos sobre o duplo assunto que começa a atrair a atenção dos especialistas e das autoridades.

2. Contrastes chocantes

Antes ainda das revisões salariais de 1978, foi divulgado o caso do servidor de uma empresa pública que, aposentado com altos proventos (previdência social mais complemento do fundo de seguridade) e logo em seguida contratado de novo para o mesmo cargo de direção, recebia Cr\$ 150 mil mensais (hoje deve estar recebendo cerca de Cr\$ 200 mil). Luciano Zajdsz-najder, da Fundação Getulio Vargas, incluiu as disparidades salariais, e outras entre as *Raízes da violência*, título do seu excelente ensaio publi-

* Secretário da Previdência do Ministério da Previdência e Assistência Social.

cado no Caderno Especial do *Jornal do Brasil* de 12.3.1978. Nos debates em torno da recente legislação sobre a previdência privada, foi focalizada a situação de diretores de empresas estatais que, por força da sua própria condição, se filiam a entidades de previdência privada, desligando-se mais tarde com polpudas aposentadorias.

Estes e outros fatos estão a indicar que se torna cada vez mais imperiosa a solução do problema da crescente disparidade de vencimentos, salários, proventos de aposentadoria e remuneração em geral, no serviço público.

É quase sempre preferível uma solução de dentro para fora, antes que o problema se transforme em crise, inclusive porque essas injustiças, a rigor, não são de responsabilidade direta de quem quer que seja, o que aumenta a complexidade da questão. Desde logo, portanto, deve ser afastada a idéia de má fé, bem como a preocupação com esta ou aquela situação individual. Não é disso que se trata.

Seria justo elevar também as baixas remunerações, pois o funcionalismo público em geral merece uma generosa revisão dos seus vencimentos, uma vez que a inflação já anulou os efeitos do Plano de Classificação de Cargos. Enquanto isso não é viável, porém, precisamos atenuar os contrastes extremos que agravam ainda mais a insuficiência dos vencimentos do grosso do funcionalismo.

Para se ter melhor idéia da situação, convém atentar para o seguinte: antes do último reajustamento do salário-mínimo (maio, 1978) existiam na administração pública indireta (indireta, mas nem por isso menos pública) pessoas que ganhavam Cr\$ 150 mil por mês, como acabamos de ver, enquanto o maior salário mínimo pouco passava de mil cruzeiros. Em outras palavras: dentro do serviço público, no sentido amplo desta expressão, umas pessoas ganham 150 vezes mais do que outras. É um enorme contraste.¹

Note-se que não se está levando em conta, aqui, a ampla gama de vantagens especiais que costumam acompanhar essas remunerações mais elevadas, agravando ainda mais o contraste.

Por outro lado, é preciso reconhecer que o nosso salário mínimo, embora possa representar uma imposição inelutável da realidade econômica nacional, está longe ainda de atender aos fins a que se destina: assegurar um mínimo condigno de subsistência.

O contraste, portanto, também resulta, em parte, da insuficiência da extremidade inferior; mas, enquanto não pudermos corrigir esse lado, devemos pelo menos procurar atenuar o extremo oposto.

Em verdade, o ideal seria uma revisão geral das escalas salariais, tanto no serviço público como no setor privado, para eliminar as antigas e flagrantemente incongruências existentes nessa matéria, em nosso país como em muitos outros. Ninguém compreende, por exemplo, por que os policiais e os bombeiros, de quem tanto dependemos, ganham tão pouco; os moto-

¹ Os reajustamentos salariais posteriores pouco terão alterado ou deverão alterar a situação.

ristas de veículos coletivos são outro bom exemplo; com as exceções inevitáveis, também estão no caso os médicos que não acumulam e sobretudo os enfermeiros; o mesmo ocorre com os professores primários e assim por diante. Mas isso constituiria, pelo menos nesta oportunidade, um objetivo ambicioso demais. Atenuar as disparidades salariais que estão, ao lado de outros fatores, minando a administração direta já seria uma grande tarefa.

Na prática, aumenta cada vez mais a defasagem entre os salários das administrações direta e indireta,² em razão, inclusive, da disparidade dos reajustamentos coletivos nas duas áreas do serviço público nos últimos anos. Acresce que os empresários particulares, tendo de reajustar os salários, podem solicitar ao órgão público competente a inclusão do acréscimo no preço dos seus produtos ou serviços, e em seguida remanejar os seus quadros de empregados de modo a manter os salários no nível do mercado de mão-de-obra. Nas empresas do governo, que não têm o mesmo espírito de lucro, esse remanejamento não ocorre (nem se deseja que ocorra). Como quase todas elas possuem quadro organizado em carreiras, em muitos casos os salários vão além dos valores do mercado.

Costuma-se argumentar que as sociedades de economia mista e empresas públicas têm de pagar salários de acordo com o mercado de mão-de-obra. Mas alguns especialistas sustentam que as pesquisas de mercado para esse fim, em geral, são feitas entre essas próprias sociedades ou empresas, que assim estariam operando em circuito fechado e estabelecendo um círculo vicioso.

Além disso, as exceções poderiam justificar-se nos casos verdadeiramente excepcionais: um técnico de alto nível, um especialista difícil de substituir ou até mesmo um administrador notoriamente insuperável. Porém, o que em geral se vê é a exceção tornar-se regra.

3. Desvirtuamento da administração indireta

Sabe-se que nem sempre as desigualdades serão evitáveis no plano social como um todo. Até mesmo nos países que proclamam a sua virtual eliminação elas existem de forma velada ou inconfessada. Mas é preciso procurar evitar certos excessos que ultimamente estão ocorrendo em nosso serviço público.

A expansão do Estado, com a sua crescente intervenção na ordem econômica, tem dado origem a formas especiais de entidades públicas que costumam assinalar salutar evolução. Todavia, no propósito de atingir o nível de eficiência normalmente atribuído à iniciativa particular, o Estado

² As expressões *administração direta* e *administração indireta* estão sendo empregadas aqui, não no seu sentido técnico, específico, porém na sua acepção corrente, mais consentânea com o tom deste desprezioso artigo, virtual nota prévia. Assim, deixo de levar em conta, por exemplo, o fato de que as autarquias, teoricamente compreendidas na administração indireta, a bem dizer lutam com as mesmas dificuldades da administração direta no tocante a salários.

por vezes parece renegar a sua própria natureza para transformar-se em pretensa atividade privada, até mesmo em setores em que isso é dispensável, quando não contraproducente.

Ninguém desconhece a crescente importância das autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e demais entidades da administração indireta. Tampouco teria sentido negar-lhe validade ou imaginar que a esta altura fosse viável a sua supressão ou sequer a sua rápida transformação. A dificuldade está, como é freqüente, no provável exagero do emprego dessas modalidades especiais de organização estatal e principalmente no seu desvirtuamento, pelo menos no tocante a remuneração e outras vantagens. Pode ser que de início o rápido crescimento da administração indireta dificultasse a adoção, aí, de uma correta política de salários, cuja inexistência, porém, já não se justifica.

Não se trata, portanto, de combater ou condenar a administração indireta, mas apenas de procurar evitar que ela continue afetando a administração direta, espinha dorsal do serviço público. Em outras palavras: é preciso salvar a administração direta antes que seja tarde demais. Da mesma maneira, não se cogita de reduzir salários, nem de acabar com os salários elevados; pretende-se, isto sim, eliminar as chocantes disparidades de retribuição cujos sérios inconvenientes estão sendo analisados. Além disso, é preciso não esquecer que dentro da própria administração direta (como decreto da indireta também) existem disparidades de remuneração e de condições; mas os seus efeitos negativos são naturalmente menos graves e, de alguma maneira, isto já seria outro assunto.

4. Repercussões negativas

Sabe-se que a concentração de riqueza — ou de remunerações e aposentadorias privilegiadas — nas mãos de um reduzido número torna mais flagrantes as disparidades dos meios de vida, agravando a pobreza da maioria, não só do ângulo psicológico, pois a fartura alheia fere a nossa escassez, mas também na medida em que os mais abastados tendem a monopolizar os bens e serviços existentes, perturbando o mecanismo normal de oferta e procura.

Sem pretender sofisticar este trabalho, convém registrar a observação de um estudioso do assunto: os elevados salários rapidamente alcançados na administração indireta costumam afetar o senso de proporção dos servidores, levando-os a se concentrarem mais do que convém nos valores puramente econômicos, o que não raro acarreta frustração e desestímulo.

Outro sério inconveniente das disparidades em foco é o efeito inflacionário: ganhando acima da média, e sobretudo acima da média do seu grupo, ninguém precisa preocupar-se com os preços, porque pode pagar o que for pedido. Assim vai por água abaixo a bem intencionada campanha que nos incita a pechinchar e se torna inviável esta exortação do presidente da República no seu discurso do final de 1977: “É preciso que todos rei-

vindicuemos menos, para que os ganhos não venham a ser frustrados pelas altas de preços”.

Para romper a aridez do assunto com uma evocação literária, temos aí, no plano econômico, a situação que Olavo Milac focalizou em conhecido soneto. Após afirmar que as virgens mortas se transformam em estrelas e lá do céu assistem aos encontros dos namorados, o poeta recomendava a estes que se moderassem nas suas carícias, para não magoar aquelas que em vida não as tiveram, lembrando-lhes que esse carinho “ofende o olhar gelado/das que viveram sós, das que morreram puras”. Da mesma maneira, os elevados salários e aposentadorias da administração indireta agridem os reduzidos vencimentos e as escassas aposentadorias da administração direta.

5. Esvaziamento da administração direta

As disparidades das remunerações, das remunerações mais aposentadorias ou simplesmente das aposentadorias, no âmbito do serviço público, têm inconvenientes os mais variados, a começar pela injustiça da desigualdade de tratamento.

O tratamento desigual faz com que o Estado pague mais em alguns setores do que em outros, e quase sempre mais na administração indireta que na direta, sem que certos cargos elevados, especiais e menos estáveis, bastem para compensar o desnível geral — agravado pela circunstância de que algumas entidades da administração indireta chegam a pagar 17 salários mensais por ano, com outras vantagens nem sempre ostensivas. É notório o desestímulo daí decorrente para a grande maioria dos funcionários de carreira.

Bons servidores costumam afastar-se da administração direta para conseguir melhores empregos nas entidades paraestatais e essa sangria de recursos humanos, que perturba o serviço público e costuma afetar promissoras carreiras individuais, tem-se tornado mais acentuada ultimamente, cumprindo levar em conta, além dos servidores que assim se afastam, a frustração dos que não conseguem idênticas oportunidades.

O *Estado de São Paulo* publicou no seu primeiro número de 1978 o artigo Cai procura da carreira militar, em que a jornalista Rosalba M. Machado, mostrando que as Forças Armadas não conseguem atrair e reter o número necessário de oficiais, conclui que a razão básica disso é o salário, tornado baixo pelo confronto com outras oportunidades. E, pouco antes, um oficial, ao ser promovido ao último posto da sua carreira, exortou os colegas a se conformarem com o que o governo lhes pode pagar, defendendo suas famílias “contra as mensagens consumistas”.

Algumas repartições procuram contornar o problema criando entidades de administração indireta na prática destinadas quase exclusivamente a fornecer-lhes mão-de-obra, ou valendo-se, para esse fim, de entidades já existentes. Em ambas as hipóteses são notórios os inconvenientes, a começar pelos negativos aspectos éticos do subterfúgio.

A administração direta, então, vai aos poucos sendo esvaziada, num curioso processo de autofagia, quando se sabe que, apesar das inovações mais recentes, ela ainda é a viga-mestra do serviço público. Ninguém discute os seus defeitos, mas o que devemos fazer é procurar corrigi-los, restaurando ou instaurando, na medida do possível, as idéias de salário moral, dedicação, espírito público, e não acabar aos poucos com a administração direta, insubstituível para as funções essenciais do Estado.

Ninguém desconhece, repita-se, os defeitos da administração direta nem contesta o imperativo de procurar corrigi-los. Sabe-se também que em boa parte a administração indireta surgiu como forma de contornar essas falhas, criando instrumentos capazes de substituir ou compensar mecanismos emperrados que não atendiam às imposições das tarefas cada vez mais complexas que o poder público se via chamado a desempenhar. Parece fora de dúvida que em muitos casos esse objetivo foi atingido, e não teria sentido condenar a administração indireta, negando-lhe qualquer mérito; nem se trata disso. Apenas acontece que os fatos estão a reclamar a revisão de alguns dos seus prováveis excessos e desvirtuamentos.

6. Limite máximo de retribuição

Passando do diagnóstico ao tratamento, sem pretender esgotar a matéria, seria conveniente estabelecer que nenhum servidor público — assim entendido também o da administração indireta — poderá, daqui por diante, ter remuneração superior a cinco vezes o teto do salário de contribuição da previdência social. Em outubro de 1978 isso daria Cr\$ 145 mil em números redondos, o que ainda é bastante elevado; porém, o mais importante não é a fixação do valor e sim a aceitação da idéia.

Esta, por sinal, nem é do autor deste artigo, mas de um grande estudioso destas questões, cujo nome deixamos de mencionar a seu pedido, uma vez que prefere só se identificar quando tiver completado a elaboração, em andamento, de uma proposição formal sobre o assunto.

O limite deverá aplicar-se também, se for o caso, à soma da remuneração com a aposentadoria da previdência social e de entidade de previdência privada mantida por sociedade de economia mista, empresa pública, fundação pública ou outra entidade da administração indireta, reduzindo-se a remuneração na medida em que o valor da aposentadoria for fazendo a soma ultrapassar o limite.

O presidente da República aprovou o limite proposto pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico para os dirigentes das entidades da administração indireta; mas o alcance da medida está longe de ser completo, pois numerosos servidores sem responsabilidade de direção ultrapassam hoje esse limite. Além disso, são numerosos os casos de pessoas que recebem de mais de uma fonte.

A situação tampouco se soluciona com a nova resolução daquele órgão que, aprovada pela mesma autoridade, estabelece fatores gradativamente

decrecentes para os “reajustamentos salariais dos servidores das entidades federais não subordinadas à administração do pessoal civil da União”. Todavia, trata-se, sem dúvida, de um avanço no sentido da atenuação de que aqui se cogita, valendo também como outra prova de preocupação do governo com o problema. O Ministro Reis Velloso deixou isso claro nas suas declarações à revista *Exame* de 25.1.1978: trata-se de um “primeiro passo para definir a estrutura salarial das empresas estatais brasileiras”, esperando-se que a resolução do CDE “contribua de algum modo para a contenção da inflação”.

Em verdade, o mais importante não é fixar um teto para a remuneração do cargo, mas sim estabelecer um limite para o total que cada pessoa pode receber dos cofres públicos, a qualquer título. Por outras palavras: o problema não está apenas na remuneração elevada de um cargo; está sobretudo nos casos, não raro chocantes, de pessoas que recebem muito, de mais de uma fonte, no serviço público em sentido lato.

É claro, também, que não basta um teto, e principalmente um teto elevado como o que está sendo proposto; mas devemos começar por aí e em seguida cogitar de outras medidas, provavelmente mais complexas, porém não menos essenciais. Evitar contrastes muito agudos, pelo menos no âmbito do serviço público, já será um bom ponto de partida.

Esta proposição, repita-se, representa apenas uma primeira idéia, a ser completada e aperfeiçoada, se for o caso, como deve ser, salvo melhor juízo, em face do mal-estar que se vai generalizando no tocante às crescentes disparidades de remuneração existentes no serviço público.

Trata-se de iniciativa inevitavelmente polêmica, porque todo privilégio é defendido com afinco pelos privilegiados, sobretudo quando as situações especiais a rigor não são ilegais nem foram criadas ou sequer provocadas pelos seus ocupantes, o que desde logo afasta qualquer sentido pessoal.

Não devemos, porém, deter-nos diante de interesses individuais ou de grupos que não se coadunam com o interesse geral, cuja garantia constitui a mais nobre atribuição do Estado, inclusive como pressuposto da segurança nacional.

7. Conclusões

A exposição feita permite chegar a algumas conclusões básicas:

a) é indispensável que estudiosos, especialistas e autoridades voltem sua atenção para um sério problema da administração pública brasileira, com implicações no tocante à justiça social;

b) as extremas disparidades de vencimentos, salários, proventos de aposentadoria e retribuição em geral no serviço público têm graves inconvenientes, entre os quais o crescente esvaziamento da administração indireta;

c) principalmente para evitar esse perigoso esvaziamento, é preciso estabelecer um limite para o total que cada pessoa pode receber, a qualquer título, dos cofres públicos em sentido lato;

d) o estabelecimento de um teto não basta para corrigir as disparidades de remuneração entre a administração indireta e a direta, mas poderá constituir ponto de partida para a adoção das demais corretivas que se impõem.

Summary

The purpose of this article is to try to alert researchers, specialists and authorities to the extreme disparities between wages, salaries, retirement pensions etc., which hinder the direct administration to the point of causing disfunctions, as well as serious implications with respect to social justice.

The author proposes the establishment of a limit for salaries paid by the public administration, not as a final solution for the disparities between direct and indirect administration, but as a starting point for further corrective actions.

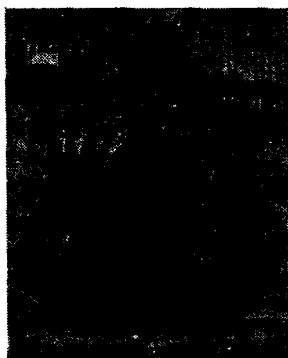
"Compra laranja, dotô, que ainda dou uma de quebra pro sinhô"

versos de Théo

Esta reprodução do
"Vendedor de Frutas", de
Tarsila do Amaral, é tão
perfeita que dá vontade de
morder o abacaxi todinho.

Impressão impecável
sobre canvas.

• Cores inalteráveis. E por
um preço de dar água
na boca.
Cr\$ 292



Veja e compre nas
livrarias da
**FUNDAÇÃO
GETULIO
VARGAS**
Rio: Pr. Botafogo, 188/
Graça Aranha, 26
lojas C e H/
SP: Av. Nove de Julho,
2029/
Brasília: Setor
Comercial Local Sul 104
Bloco A - loja 37

pedidos, pelo Reembolso Postal à Fundação Getulio Vargas
Caixa Postal 9.052 — Rio de Janeiro