

afipea

Sindicato Nacional dos
Servidores do Ipea

Associação dos
Funcionários do Ipea

Réplica à reportagem do Estadão de 18 de maio de 2021
“Brasil seria um dos países que mais gastam com servidores públicos”

Afipea-Sindical

NOTA PÚBLICA

Afipea-Sindical

Nota Pública

Réplica à reportagem do Estadão de 18 de maio de 2021, assinada por Idiana Tomazzelli.

Resumo: O Estado brasileiro, em linhas gerais, não é grande, não é caro e não é ineficiente. Mas é permeado por desigualdades e disfuncionalidades que precisam ser repensadas com base em evidências e propostas claras, incluindo tornar efetivo o teto remuneratório do setor público para todos os níveis de governo e esferas de poder.

O debate corrente sobre a reforma administrativa, em particular sobre os gastos públicos com pessoal, tem um mérito e vários problemas. O mérito está em recolocar um tema de fato importante – para o próprio Estado brasileiro e sua população – no rol de prioridades governamentais. No entanto, infelizmente, isso tem sido feito sob influência de tantos problemas de compreensão teórica e histórica acerca do assunto, bem como de visão de mundo distorcida acerca da essência e funções do Estado nacional e dos servidores públicos na contemporaneidade, que vem praticamente anulando as possibilidades de diálogo construtivo e de avanço institucional a futuro.

Em matéria de capa publicada no jornal o Estado de São Paulo de 18 de maio de 2021, afirma-se, genérica e intencionalmente, que o *Brasil seria um dos países que mais gastam com servidores públicos*, segundo levantamento feito pelo Tesouro Nacional com base em uma amostra de 74 países. Sobre os dados e alguns argumentos contestáveis dessa reportagem e suposto estudo da STN, cabem algumas considerações metodológicas básicas, bem como alguns dados verdadeiros sobre a situação em curso.¹

¹ O referido estudo, ao seguir orientações de manuais do FMI (o que, em si mesmo, já mostra que nem tudo que é copiado do estrangeiro é metodologicamente bom, bonito ou barato), acaba por reportar um valor dos gastos públicos do Brasil com pessoal, de certa de 13% do PIB. Segundo o consultor legislativo Vinícius Amaral, e outros especialistas em finanças públicas consultados, este percentual está claramente inflado por incluir na conta, além das remunerações propriamente pagas aos servidores ativos (o que, se calculado apenas assim, justificaria plenamente o nome do indicador como “remuneração de empregados”), o déficit fiscal dos regimes próprios de previdência (que vem a ser a diferença entre as contribuições previdenciárias de ativos e inativos, menos as despesas efetivamente pagas a inativos e pensionistas), mais a contribuição patronal estimada (já que se trata apenas de um lançamento contábil do governo, e não um gasto propriamente real em cada período). Essa forma de cálculo pode ser vista em <https://painelgfs.tesouro.gov.br>. Em conclusão, como salienta o mesmo Vinícius Amaral, “o indicador

1. Comparações Internacionais não informam adequadamente as necessidades especificamente nacionais. Comparações internacionais servem para relativizar e qualificar determinadas questões históricas, institucionais ou legais, bem como grandes números ou indicadores frente a medidas estatísticas tradicionais (médias, medianas e modas; variância, desvio padrão e medidas mais sofisticadas de comparação, correlação, causalidade etc.). Mas devido às difíceis questões metodológicas envolvidas, qualquer comparação sobre qualquer assunto precisa ser tomada com máxima prudência. Usos em geral descontextualizados levam a conclusões erradas e mais atrapalham que ajudam na elucidação de qualquer problema complexo e dinâmico. Neste sentido, comparações internacionais de qualquer tipo dificilmente servem para definir ações concretas de um governo ou de uma política pública, ainda que possam ajudar a entender melhor a natureza e o comportamento de determinado problema.

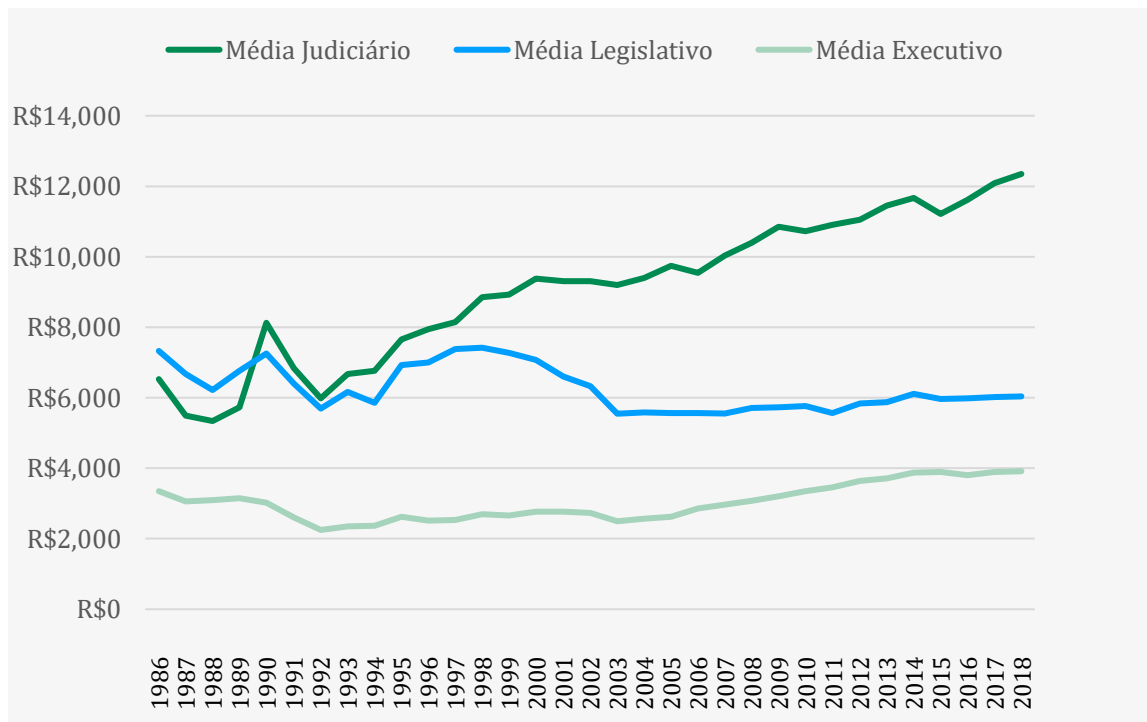
2. As desigualdades fazem com que uns ganhem acima do teto e a maioria fique bem abaixo. É fundamental realizar ajustes remuneratórios no setor público, levando em consideração os determinantes e as especificidades presentes em cada nível federativo de governo (Federal, Estadual e Municipal), bem como atentando para as situações discrepantes em cada poder da União (Judiciário, Legislativo e Executivo). Por exemplo: **a maioria dos problemas remuneratórios discrepantes poderia ser resolvido simplesmente aplicando-se, sem exceções, o teto remuneratório do setor público a cada nível da federação e poder da república.** Além disso, é preciso eliminar ou diminuir drasticamente os adicionais de remuneração que muitas vezes se tornam permanentes em vários casos, distorcendo para cima os valores efetivamente pagos a uma minoria de servidores e funções privilegiadas. Isso para dizer que os problemas de remuneração, alardeados pela atual área econômica do governo por meio da grande mídia e base parlamentar, são a exceção e não a regra dentro do funcionalismo público, em qualquer recorte analítico que se queira utilizar.

3. Há uma grande discrepância entre os poderes judiciário, executivo e legislativo. Indo aos dados, vemos que a evolução das remunerações no setor público brasileiro como um todo, em termos reais, entre 1986 e 2018, foi maior no poder judiciário, cujo patamar saltou de aproximadamente R\$ 6 mil para R\$ 12 mil por mês em média, sendo o único poder em que os ganhos reais são indiscutíveis. Em segundo lugar está o poder legislativo, cujo patamar ficou estável entre R\$ 7 mil para R\$ 6 mil em média por mês, seguido pelas remunerações do poder executivo, que apresentaram um pequeno aumento, mas ficaram sempre abaixo dos R\$ 4 mil de

mistura questões administrativas e previdenciárias. A par da votação da PEC 32 na CCJ, não me parece que foi apresentado de forma a dar uma boa contribuição p/o debate público.”

média mensal ao longo de todo o período considerado, portanto menos de 1/3 do valor da média do último período do poder judiciário.

EVOLUÇÃO REAL DA REMUNERAÇÃO NO SETOR PÚBLICO, POR PODERES (1986-2018)



Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - IPEA.

4. As diferenças regionais também merecem destaque, reproduzindo nas remunerações públicas as desigualdades regionais do país. Quando olhamos as mesmas informações de modo desagregado, por esfera de poder, nível federativo e grandes regiões do país, vemos que as remunerações do poder executivo federal saltaram, entre 1986 e 2018, de um patamar relativamente homogêneo entre regiões, variando entre R\$ 4.500 (regiões norte e centro-oeste) e R\$ 5.500 (região sul) para um patamar mais elevado e mais disperso, no qual despontam novamente as regiões norte e centro-oeste com as menores remunerações médias (ao redor de R\$ 7.500 cada uma) e novamente a região sul com patamar remuneratório na casa dos R\$ 9.900 de média mensal.

5. Entre entes da federação, os municípios apresentam as menores remunerações médias. Nos municípios, há um declínio de remunerações que, neste caso, dura até 1994, e embora haja tendência de crescimento médio real das remunerações no poder executivo municipal a partir deste ponto, isso acontece em patamares ainda menores e muita dispersão entre as regiões. De tal

modo que no último ano da série, em 2018, os funcionários municipais das regiões sul e sudeste possuíam rendimentos médios mensais de pouco mais que R\$ 3 mil cada, enquanto nos municípios das regiões norte e nordeste o padrão remuneratório era de apenas pouco mais que R\$ 2 mil. **Tais valores, diga-se de passagem, são bastante próximos – ou até mesmo inferiores em muitas localidades – ao salário real médio do setor privado nacional**, segundo dados do IBGE.

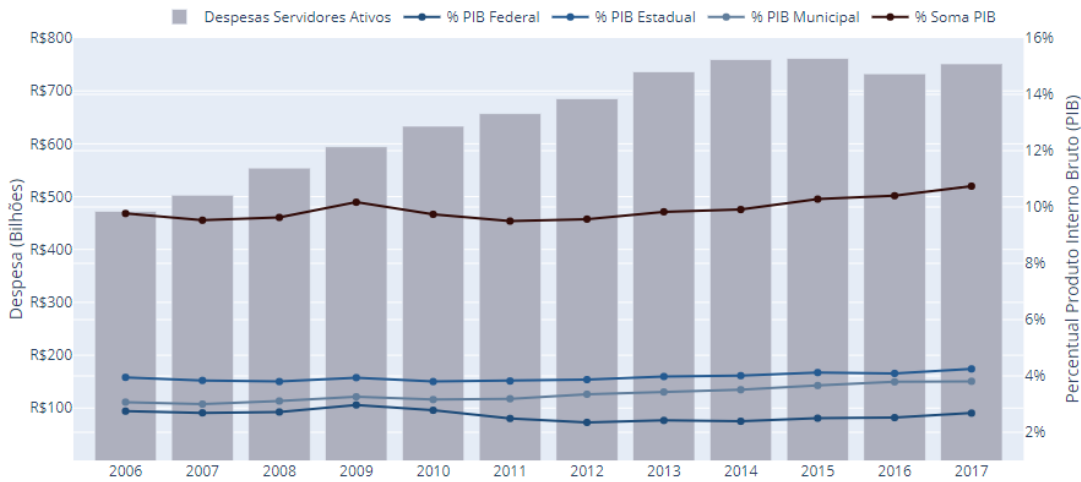
6. No que se refere ao poder legislativo, nota-se em âmbito federal um patamar de remunerações médias mensais entre R\$ 12 mil e R\$ 10 mil, em termos reais, entre os anos de ponta da série, o único caso, dentre todos os analisados aqui, em que podemos ver uma redução – ao invés de aumento – do padrão remuneratório vigente. Mas ainda assim, em um nível que é inferior apenas ao padrão remuneratório do poder judiciário, tal como exposto na sequência.

7. No caso do poder judiciário, vemos que no plano federal há uma tendência notória de crescimento médio mensal real, entre 1986 e 2018, com a característica específica de que isso acontece com pouca dispersão entre as cinco regiões do país ao longo do tempo, se bem que um pouco maior no final da série que no seu início. O patamar remuneratório transita de aproximadamente R\$ 6 mil para algo como R\$ 16 mil em 2010, a partir de quando sofre um rebaixamento para a casa dos R\$ 14 mil em 2018.

8. Num país heterogêneo e desigual como o Brasil, não surpreende que as remunerações mensais médias, por níveis da Federação e poderes da República, variem por grandes regiões e também pelos respectivos estados e municípios. No conjunto do setor público, a região Centro-Oeste possui a maior remuneração média, puxada pela presença da capital federal que concentra grande parte da burocracia federal do país. Essa região vem seguida pelas regiões Sul e Sudeste, com valores próximos entre si, e depois as regiões Norte e Nordeste. Embora diferentes entre si, os valores seguem sempre as mesmas trajetórias, que são de tendência ao decréscimo até 1992, um período de leve crescimento até 2003 e, desde então, até 2014, crescimento continuado. Depois, estabilidade até 2018 e queda desde então.

9. As constatações acima demonstram que estão metodologicamente equivocadas as comparações genéricas recorrentemente feitas por organismos internacionais, grande mídia e até mesmo pela área econômica do governo federal.

DESPESA ANUAL COM SERVIDORES ATIVOS E PERCENTUAL EM RELAÇÃO AO PIB (2006-2017)



Fonte: Orair e Gobetti (2017) e Atlas do Estado Brasileiro, Ipea. Dados atualizados para valores de 2019 (IPCA/IBGE).

Tudo somado, pode-se então afirmar que a despesa global com o funcionalismo público no Brasil é baixa e está estável como proporção do PIB já há vários anos, em todos os níveis federativos. Além disso, no nível federal, a despesa com pessoal jamais ultrapassou o limite prudencial da LRF desde 2000. Desta maneira, ela é na verdade o terceiro maior componente do gasto público total (e não o segundo, como afirmam membros do governo), estando bem abaixo do gasto financeiro e tendo ritmo de crescimento muito menor que aquele.

10. Em síntese: houve entre 2006 e 2018 um crescimento nada explosivo da despesa com servidores civis ativos nos três níveis da Federação, em relação à receita corrente líquida, mas estabilidade relativa da despesa como proporção do PIB, mesmo com a elevação da remuneração média observada em todos os níveis da administração pública. Desta forma, pode-se afirmar, categoricamente, como base em evidências, que:

- O caso brasileiro está longe de ser uma anomalia em termos comparativos internacionais, sob qualquer prisma que se queira avaliar. **Vale dizer: o Estado brasileiro, linhas gerais, não é grande, não é caro e não é ineficiente.** Mesmo assim, aperfeiçoamentos incrementais no sentido da profissionalização crescente da burocracia e das formas de organização e funcionamento da administração pública são sempre necessários e bem-vindos;
- A máquina pública brasileira, mesmo considerada em seus três níveis federativos e três poderes, está muito longe de poder ser considerada inchada em termos do quantitativo de pessoal ativo ocupado. De todo modo, é possível e necessário um processo bem fundamentado, gradativo e negociado, de racionalização da estrutura organizacional, das funções e carreiras públicas que a

acompanham, tanto melhor se conduzido e informado por um projeto de desenvolvimento integral da civilização brasileira;

- A massa salarial que lhe corresponde, embora apresente grande heterogeneidade interna e algumas poucas (em termos percentuais) situações discrepantes em termos remuneratórios frente ao setor privado, está longe de representar um gasto global explosivo, ou parecer estar fora de controle. Os problemas do funcionalismo público, nesse caso, são a exceção, e não a regra, em qualquer dos níveis da federação e qualquer dos poderes da República que se queira investigar;
- Apesar de baixa, quando medida em relação à arrecadação tributária, à massa salarial do setor privado e ao produto interno bruto, a despesa com pessoal do setor público é ainda insuficiente para fazer frente às necessidades de mais pessoal ocupado em setores cruciais das políticas públicas, ainda mais considerando o passivo brasileiro em termos de heterogeneidades regionais, desigualdades sociais e necessidades nacionais em vários âmbitos da contemporaneidade;
- Com dados da Pnad Contínua de 2019 nota-se que nas ocupações de nível superior, praticamente inexistem diferenças salariais entre todos os funcionários públicos e os empregados privados com carteira (R\$ 5050 contra R\$ 4857, respectivamente). Comparando apenas os estatutários e os privados com carteira, os servidores públicos recebiam um salário médio somente 13% maior;
- Entre as ocupações de nível superior, as maiores diferenças entre o setor público e o privado se concentram em três ocupações onde os rendimentos médios são mais de 180% maiores entre os estatutários do que entre os trabalhadores privados com carteira, a saber; advogados e juristas, outros profissionais do direito de nível superior e especialistas em organização da administração pública e de empresas. Em mais da metade das ocupações de nível superior as diferenças entre o setor público e privado são reduzidas (não alcançando 30%), e no caso dos médicos, a média salarial é maior no setor privado do que no público;
- Dado que tanto entre as ocupações de nível superior e de nível médio, as carreiras jurídicas e do direito figuram entre aquelas que apresentam as maiores diferenças entre o público e o privado, excluindo essas ocupações se observa que a diferença público-privado se reduz consideravelmente. Entre as ocupações de nível superior a diferença salarial entre os estatutários e os empregados privados com carteira cai de 13% para 4%, e a proporção de ocupados que recebem acima de R\$8.000 entre os funcionários públicos torna-se virtualmente a mesma dos privados com carteira. Nas ocupações de nível médio a diferença salarial entre os estatutários e os empregados privados com carteira cai de 77% para 62%;

- As diferenças se concentram em algumas ocupações, particularmente nas carreiras jurídicas e do direito, carreiras excluídas da reforma diga-se. Nesse sentido, uma reforma geral, que trate todos servidores da mesma forma possui o objetivo de precarizar as ocupações públicas com o intuito de reduzir os gastos públicos. Excetuando algumas ocupações que foram ressaltadas aqui, trabalhadores de nível médio no serviço público não são privilegiados em comparação aos trabalhadores privados, eles são apenas trabalhadores não precarizados;
- Por sua vez, a composição interna da força de trabalho a serviço do Estado e da sociedade transformou-se positivamente desde a CF-1988, num sentido tal que, desde então, os servidores públicos são recrutados por concursos concorridos e sob critérios rigorosos de seleção, são mais escolarizados que a média nacional e atuam proporcionalmente mais em áreas finalísticas de prestação de serviços diretos à população;
- Tanto a eficiência como o desempenho institucional do setor público são muito superiores do que supõem os discursos em voga, estes, aliás, lançados ao vento sem fundamentação teórica nem empírica sobre o assunto.

Tais conclusões ratificam a nossa interpretação geral acerca das reais motivações dessa onda de reformas conservadoras – e até mesmo retrógradas – que se colocaram em curso no Brasil recentemente, sem diagnósticos claros nem proposições consistentes ou convincentes sobre as matérias que buscam legislar. Isso significa, por fim, que é o crescimento econômico sustentado ao longo do tempo e a sua correspondente arrecadação tributária que garantem as condições de incorporação, custeio e profissionalização de novos servidores à máquina pública, e não o corte quantitativo indiscriminado de funcionários ou a precarização de suas condições e relações de trabalho que estimularão o desenvolvimento com equidade num país ainda tão heterogêneo e desigual como o Brasil.

