

# Precisamos Rever Nossas Idéias Sôbre Salários

TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES

**O** PROBLEMA da organização dos sistemas de salários no serviço público brasileiro está pedindo, urgentemente, a contribuição de idéias novas. Precisamos encará-lo com espírito criador, e, sobretudo, com a mente aberta às possibilidades que podem advir de uma revisão geral dos critérios até aqui adotados.

Parece-nos fora de dúvida que do sistema atual nada mais se pode esperar. E como prova disso aí estão as sucessivas reivindicações das categorias profissionais existentes dentro do serviço público: engenheiros, médicos, dentistas, farmacêuticos, oficiais administrativos etc. E não se espere que essas reivindicações tenham fim, enquanto perdurar o atual estado do problema de salários no serviço público.

Há, no caso, uma razão muito importante e que parece não ter sido ainda devidamente ponderada. É a de que o atual sistema de salários representa, nada mais nada menos, que um simples elo de uma cadeia hoje totalmente despedaçada. Criado para servir a um plano de organização dos cargos e funções da administração pública, êle perdeu a base, o conteúdo e o sentido, a partir do momento em que êsse plano foi desmantelado.

Se desejamos restabelecer a ordem perturbada pelas medidas de exceção, que vieram beneficiar, de modo tumultuário, uma parcela do funcionalismo público e provocar situações da mais chocante desigualdade, só teremos dois caminhos a seguir: 1) restabelecer em sua plenitude o plano de organização de cargos e funções para o qual o atual sistema de salários foi criado ou 2) organizar um novo sistema de salários.

A primeira solução suscitaria delicados problemas de ordem jurídica, a menos que quiséssemos respeitar certas situações mediante inclusão de seus beneficiários num quadro suplementar, com o que não só não eliminaríamos, nem sequer atenuaríamos as disparidades hoje existentes. Como ainda agravaríamos o problema da administração de pessoal, pois o quadro suplementar acabaria adquirindo quase que as mesmas proporções do quadro permanente, tornando-se difícil extingui-lo dentro do razoável limite de tempo exigido pela necessidade de substituir uma organização provisória dos cargos e funções por outra definitiva.

Parece, pois, que a melhor solução consistiria em organizar um novo sistema de salário, em moldes diferentes do atual e tendo em vista senão suprimir pelo menos amenizar as injustiças resultantes de benefícios concedidos a determinadas categorias de servidores e que não podem ser generalizados uma vez que o erário público não suportaria as despesas decorrentes de uma tal generalização.

## OS AUMENTOS PERCENTUAIS EM ORDEM INVERSA

Mas, para a organização dêsse novo plano, precisamos de idéias novas, de novas diretrizes, de novos critérios. Os princípios pelos quais nos orientamos até aqui precisam sofrer revisão completa e, sob certos aspectos, têm que ser postos inteiramente à margem. A realidade social dos nossos dias é outra e não podemos desprezá-la ou tentar iludi-la com soluções simplistas, como a dos aumentos percentuais em ordem inversa, que está conduzindo a uma nivelção absurda dos salários enquanto que os níveis de responsabilidade e dificuldade do trabalho, o custo da formação profissional para os vários ramos de atividade e os padrões sociais correspondentes aos diferentes cargos e funções do serviço público não podem ser nivelados na mesma base.

Não sabemos mesmo como se pode falar em aperfeiçoamento da administração mediante a elevação do nível intelectual e técnico dos servidores públicos, e ao mesmo tempo adotar um sistema de salários que é, por si só, um desestímulo à cultura e à formação profissional de nível superior.

Não se pode deixar de reconhecer que o poder aquisitivo das classes mais numerosas influi, decisivamente, no mercado de preços. Ora, a grande maioria dos servidores públicos está justamente compreendida nas faixas de incidência das "percentagens" mais altas, dos três últimos aumentos de salário. A minoria situada fora dessas faixas, não tendo seu poder aquisitivo aumentado nas mesmas bases, vem suportando mais pesadamente o sucessivo encarecimento da vida. A rigor cada aumento de salário representa para essa minoria um rebaixamento de seu poder aquisitivo, em confronto com os benefícios concedidos à maioria. Não há dúvida de que isso é flagrantemente injusto, inclusive do ponto de vista social.

Uma das primeiras idéias a desprezar na organização de um sistema racional de salários deveria ser, pois, a dos aumentos percentuais em ordem inversa.

#### O SALÁRIO COMO MEIO DE ENRIQUECIMENTO

Não cremos que venha ao caso discutir ou simplesmente enumerar aqui as diversas teorias econômicas do salário, para chegar à conclusão de que este não é meio de enriquecimento. De certo que o desejo do funcionário é ganhar cada vez mais; por outro lado, o contribuinte entende, e com muita razão, que o desfalque do seu patrimônio através de impostos, recolhidos ao erário público não se destina apenas a custear as despesas com funcionalismo, mas também, e sobretudo, à execução de serviços de interesse para a coletividade. Não há, evidentemente, como estabelecer com rigor matemático a linha de equilíbrio entre essas duas tendências. Mas se pode admitir, sem maior esforço, o princípio de que o salário deve proporcionar ao funcionário público os meios necessários a uma existência compatível com a dignidade de suas funções. Embora essa compatibilidade não se possa determinar a não ser através de critérios subjetivos, um certo grau de exatidão é sempre possível.

Nenhum sistema de salários pode considerar-se racional se não levar em conta essa idéia. Quando ultrapassa a certos limites, o salário do funcionário público importa numa espécie de usurpação do patrimônio dos contribuintes, conseguida através do mecanismo de coação que o Estado emprega para estabelecer e coletar os impostos. Constitui como que uma forma de enriquecimento injusto, pois desvia, para as mãos de alguns privilegiados, recursos que a coletividade reuniu para atender a serviços de interesse geral.

É noção antiga que o impôsto é um encargo público, que se justifica pela sua própria destinação. Cada indivíduo é obrigado a ceder uma parcela de seu patrimônio ao Estado, a fim de que este possa dispor dos meios de que necessita para realizar os seus fins. Enriquecer o funcionário não é fim do Estado, nem meio legítimo de aplicação das rendas públicas.

Por isso mesmo, certas formas de remuneração jamais deveriam ter sido admitidas. São elas, via de regra, que geram os salários que se podem considerar excessivos, não apenas dentro do quadro geral do serviço público, senão também em confronto com os planos de pagamento nos mais prósperos setores da atividade privada.

#### A EXATIDÃO MATEMÁTICA DOS CRITÉRIOS

Os critérios de que poderemos lançar mão para o estabelecimento dos limites a partir dos quais os salários passam a constituir um meio de enriquecimento não são rígidos nem precisos. Mesmo assim, porém, oferecem base de trabalho

satisfatória. No domínio das ciências sociais, somos freqüentemente levados a renunciar ao ideal da exatidão matemática e a usar critérios de outra ordem. O direito e a economia enfrentam e resolvem importantes problemas da vida de todos nós, partindo de conceitos imprecisos como sejam os de "bons costumes", "classe média", "lucros razoáveis" etc. Não haveria nada de extraordinário, portanto, em adotarmos conceitos semelhantes na solução do problema de salário, cujos aspectos fundamentais são os de ordem econômica e social. Insistir no emprêgo de padrões de exatidão matemática a assunto que por natureza os repele, é um erro a que não têm escapado certos sistemas de salário.

Ora, se partirmos da tradicional divisão da sociedade em três classes, poderemos, por exemplo, admitir que o salário máximo do funcionário público deve corresponder ao padrão de vida da "classe média". De certo não estaremos usando uma linguagem de rigorosa precisão, mas também não nos estaremos situando no plano da fantasia ou do indefinível, uma vez que "o padrão de vida da classe média" é uma realidade tangível, alguma coisa ao alcance da experiência comum, enfim, uma expressão que pode ser traduzida e concretizada através das mil e uma diferentes utilidades de que nos servimos na rotina da vida diária.

Não nos parece que os outros critérios habitualmente adotados na organização de sistemas de salários sejam mais objetivos do que uma noção dêsse tipo, nem que sirvam melhor a certos objetivos, como, por exemplo, o de fixar os limites, além dos quais o salário se transforma num meio de enriquecimento.

Nesta época em que tudo é medido, pesado e calculado com extremo requinte, em que os instrumentos de precisão registram quantidades infinitesimais, a razão, a experiência e o bom senso estão sendo desalojados pela volúpia da exatidão matemática mesmo onde esta não pode produzir mais do que uma ilusória impressão de certeza.

#### A REGRA DE DAR MAIS A QUEM TEM MENOS

Nos últimos reajustamentos de salário adotou-se a regra de dar mais a quem tem menos. Já vimos como a insistência nessa solução está conduzindo a uma padronização dos salários, sem a correspondente padronização dos níveis de dificuldade e responsabilidade do trabalho, condições de formação profissional e outros fatores de igual importância.

Agora queremos lembrar que tomamos o princípio com valor absoluto, desligado das considerações de ordem social que nos levaram a adotá-lo. Daí resultaram injustiças e inconvenientes graves.

Se admitirmos, como ponto de partida, que o salário é meio de subsistência e que aos indivíduos de ganho mais limitado é mais difícil enfrentar a carestia da vida, então não devíamos ter deixado

de considerar o salário em relação aos encargos de quem o percebe. Mas, na aplicação do princípio, levamos em conta, apenas, o salário em si, desprezando justamente o fator que poderia determinar o grau de desajustamento do assalariado, em face do custo das utilidades.

Beneficiamos na mesma base chefes de famílias numerosas e adolescentes que vivem à sombra da economia paterna e não têm que atender maiores encargos. Isso, num país cuja Constituição assegura à família o direito à proteção especial do Estado, não deixa de ser um tanto chocante.

A menos que abandonemos a concepção social do salário, para retornar ao antigo princípio de pagar o trabalho em si, não podemos, nos sistemas por serem organizados de futuro, desprezar a idéia de que o salário não é um valor absoluto.

#### O SALÁRIO-FAMÍLIA

A instituição do salário-família merece aplauso não pelo que representa como auxílio ao assalariado, mas porque consagra um princípio, cuja utilização inteligente poderá proporcionar melhores soluções para o problema da remuneração do trabalho.

Talvez porque ainda nos estejamos iniciando na matéria, temos agido em relação a ela com certa timidez. O salário-família atualmente em vigor é irrisório e importa na pulverização de uma verba orçamentária que talvez melhores resultados produzisse, se empregada em bloco na manutenção de serviços de assistência aos filhos dos funcionários (clínicas infantis, internatos, lactários, creches etc.).

Se, entretanto, ficamos com a solução de concedê-lo, individualmente, a cada interessado, tudo indica, dentro do ponto de vista social que adotamos, em relação à matéria, a necessidade de uma profunda revisão de nossas idéias.

Essa revisão talvez indicasse desde logo duas medidas básicas: 1) elevação da cota atualmente concedida a cada filho; e 2) o estabelecimento de uma cota para a esposa. Adotado, para essas cotas, um nível razoável e capaz de representar um efetivo auxílio ao funcionário com encargos de família, os posteriores reajustamentos de salários poderiam ser feitos numa base percentual única, desprezando-se o artifício das "tabelas" empíricas e iníquas tão em voga nos dias que correm.

O princípio de dar mais a quem ganha menos adquiriria, então, substância e encontraria base num fato social capaz de lhe emprestar sentido e legitimidade.

#### ALÉM DO SALÁRIO MÍNIMO, O SALÁRIO MÁXIMO

Pelo menos no caso especial do serviço público, parece que o salário máximo deveria ser fixado em lei, como é o salário mínimo. Isso con-

tribuiria para maior estabilidade da política de salários, além de ser de inquestionável vantagem do ponto de vista moral e administrativo.

Cada uma das diferentes categorias em que se podem agrupar os cargos e funções existentes no serviço público (v.g. categoria técnica, burocrática, fiscal etc.) deveria ter um salário-teto, em função do qual poderiam ser graduados os níveis de remuneração de cada cargo ou função, consoante o critério da dificuldade e responsabilidade das atribuições.

Então, o princípio de "dar mais a quem tem menos", já atendido pelo "salário-família" que nas bases que sugerimos anteriormente seria parte integrante do sistema, não mais viria perturbar a necessária hierarquização dos variados tipos de atividades existentes dentro do serviço público.

Para acrescentar a essa solução um objetivo social, poder-se-ia estabelecer que os proventos que excedessem ao salário-teto seriam recolhidos, v.g., sob a forma de impôsto de renda e passariam a constituir um fundo a ser incorporado às verbas destinadas ao pagamento do salário-família ou à execução de obras de assistência social à classe.

Enquanto subsistirem certas formas de remuneração de funcionário público e no mecanismo de elaboração das leis não forem introduzidos melhoramentos capazes de obstar as liberalidades em matéria de vencimentos e salários do pessoal a serviço do Estado, o "salário-teto" representa um dos poucos diques eficientes, que se podem opor à desenfreada onda de reivindicações que ameaça não ter fim.

#### SEGURO, AO INVÉS DE SALÁRIO ADICIONAL

Para os tipos de atividades que importam em risco da saúde costumamos adotar um salário adicional. Além do vencimento correspondente ao cargo, assegura-se ao funcionário a percepção de determinada quantia, que se destina ao custeio de medidas acauteladoras da saúde.

Esse salário adicional, já porque é insuficiente para atender aos fins a que se destina, já porque nem sempre quem o recebe corresponde aos objetivos da lei, passa, via de regra, a ter um destino muito diferente do que lhe deveria ser dado.

Então, perguntamos: — não seria mais racional adotarmos, ao invés do salário adicional, um seguro obrigatório que garantisse ao funcionário, no caso de invalidez transitória ou permanente, benefícios mais amplos?

Em caso de resposta afirmativa acrescentaríamos que não deveria caber única e exclusivamente ao Estado o pagamento do prêmio de um seguro dessa natureza; o funcionário teria que ter também seu ônus, o que, além de produzir efeitos psicológicos positivos, viria obstar o desvirtuamento da medida.

## AS ADICIONAIS POR TEMPO DE SERVIÇO

E chegamos, afinal, às adicionais por tempo de serviço, forma de salário em torno do qual se reproduz a velha disputa entre promoção por merecimento e promoção por antiguidade.

Não haveria maior interesse em repisar os argumentos que se defrontam nessa disputa. Portanto admitamos, para simplificar o raciocínio, que os dois sistemas de promoção se completam e devem ambos coexistir dentro de um mesmo plano.

É, aliás, o que se verifica no serviço público brasileiro. Podemos, pois, desenvolver o nosso pensamento, partindo da própria realidade.

De início temos de considerar que os nossos quadros do funcionalismo vêm passando por intenso processo de rejuvenescimento, que diminui as possibilidades de acesso. Os postos mais elevados estão preenchidos por gente nova e que, por isso mesmo, nêles permanece por mais tempo.

Numa situação como essa, um dos mais insistentes argumentos contra o critério da antiguidade em matéria de promoções perde o valor. A estagnação num mesmo cargo por largo tempo não pode, com efeito, ser interpretada como indicio de

incapacidade, quando as chances de promoção por merecimento são extremamente reduzidas.

O fato começa a despertar atenção cada vez maior, como prova o crescente interesse em torno das adicionais por tempo de serviço. Mas, ao que supomos, a concepção corrente a respeito das adicionais por tempo de serviço precisa ser reajustada, em conexão com o problema das promoções.

Como têm sido propostas, inclusive em emendas ao projeto de Estatuto dos Funcionários Públicos, ora em discussão no Legislativo, as adicionais por tempo de serviço encontram forte reação, devido aos encargos que, se postas em prática, imporiam ao erário público.

Esse quadro talvez se modificasse, substancialmente, se para concessão de adicionais levássemos em conta não apenas o tempo de serviço, mas também a circunstância de, num determinado período, o funcionário não haver sido promovido, por inexistência de vaga, embora reunindo tôdas as condições para promoção.

A idéia é, pois, a de converter a adicional por tempo de serviço num meio de compensar, em parte, as deficiências de oportunidade de acesso nas carreiras do funcionalismo.