

Uniformização da remuneração real dos servidores públicos

(Considerações à margem dos novos conceitos do salário)

ESTANISLAU FISCHLOWITZ

Técnico especializado em Previdência Social

I

COM A INSTITUIÇÃO do salário-família (1), a legislação sobre os vencimentos e salários dos servidores públicos sofreu mudança radical, que ultrapassa de muito o próprio alcance direto dessa providência legal. Para se poder apreciar integralmente a nova atitude da legislação, cuja expressão inequívoca constitui o salário-família, torna-se necessário submeter a cuidadoso exame os próprios fundamentos da remuneração, da maneira por que eles se nos afiguram no presente período, marcado por profundas transformações econômicas e sociais.

Em última análise, todos os sistemas de remuneração do trabalho poderiam ser classificados, segundo a sua idéia básica, em dois grandes grupos.

No primeiro grupo, pagar-se-ia a cada um segundo o seu trabalho — idéia do coletivismo.

No segundo grupo, pagar-se-ia a cada um segundo as suas necessidades. É a idéia comum: 1) da filosofia social cristã; 2) das diversas correntes ideológicas contemporâneas que conduziram ao moderno estado social intervencionistas; e 3) da doutrina comunista, evidentemente no seu sentido filosófico, inteiramente oposto ao regime vigente num país que, contrariamente ao que se possa supor, tenta, por enquanto, realizar, aliás, sob forma deficiente, o sistema socialista e não o comunista.

Ora, não padece dúvida alguma que, com o decorrer do tempo, a evolução da legislação social

moderna acentua, cada vez mais, essa segunda modalidade de remuneração. O salário mínimo pode servir como exemplo manifesto das tendências nesse sentido. É difícil esgotar a enumeração de tôdas as demais formas de remuneração, ou até de instituições de direito social, inspiradas nessa idéia, que nunca poderá ser aplicada na íntegra (mesmo independentemente do regime econômico social capitalista ou outro), mas que contribui, num grau ora superior ora inferior, para o sistema de retribuição do trabalho e, em particular, para a gradação das taxas de remuneração. O salário-família e o abono familiar podem ser considerados como outra grande manifestação dessa corrente, subordinada a uma espécie particular de necessidades, isto é, as relacionadas com a existência e a composição da família e com o alcance dos encargos econômicos que ela acarreta. Às maiores necessidades desta natureza correspondem maiores taxas de remuneração; isso se refere indistintamente a todos os regimes de proteção econômica à família, quer os que comportam a diferenciação do próprio montante da remuneração segundo as necessidades familiares, quer os que instituem à parte a compensação especial desses ônus (sob a forma de benefícios sociais destacados do salário e financiados coletivamente: suplementos a cargo das caixas de compensação ou abonos familiares propriamente ditos) (2).

(1) DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO, *Reajustamento dos vencimentos e salários do pessoal civil e do pessoal militar* (Decreto-lei n. 5.976, de 10 de novembro de 1943), Imprensa Nacional, Rio, 1943, páginas 85-107.

(2) Segundo os dados mais recentes e completos, publicados no Boletim n. 4, de 1943, do Comitê Interamericano de Segurança Social, podemos arrolar, entre os países que adotaram o regime do abono familiar, os seguintes (com indicação da data das leis respectivas atualmente em vigor): Alemanha (1940), Austrália (1941), Bélgica (1942), Bulgária (1942), Espanha (1943), Finlândia (1943), França (1942), Hungria (1938), Itália (1940), Nova Zelândia (1943), Holanda (1939), Portugal (1943), Chile (1937-1942) e Brasil (1941-1943).

Os regimes de remuneração, no seu sentido lato, afastam-se, assim, do conceito clássico de "igual salário por igual trabalho", atendendo ao elemento das necessidades oriundas do número, da idade, da capacidade de trabalho, etc., de pessoas da família cuja manutenção fica a expensas do trabalhador ou servidor.

Assim, o salário-família abre um novo caminho que conduz, forçosamente, à apreciação cuidadosa e ponderada, pelos poderes públicos, das necessidades do servidor, cuja satisfação constitui precípua finalidade da remuneração. Evidentemente, não se pode tratar senão das necessidades universais, coletivas, médias — que podem ressaltar de modo mais claro e manifesto, pelo exame dos orçamentos familiares dos indivíduos de determinada camada social — e não das necessidades individuais, que podem variar infinitamente entre si. "*De minimis* — e, também, *de individualibus* — *non curat praetor*".

A solução do problema de aposentadorias e pensões e da sua relação com o salário envolve, por sua vez, implicitamente, a avaliação da importância que deveria caber na vida funcional às necessidades presentes e às necessidades futuras, atendidas pela Previdência Social.

A nova orientação da legislação nessa matéria acarreta, indubitavelmente, o abandono dos sistemas de remuneração por assim dizer abstratos e baseados em alguns princípios teóricos de ordem geral, sistemas estabelecidos sem referência suficiente às necessidades concretas de subsistência dos trabalhadores.

II

Nessa ordem de idéias, dificilmente pode escapar à atenção do Governo um aspecto todo especial da remuneração do servidor público, cuja importância se acentua cada vez mais e ao qual a legislação, como parece, não pode continuar indiferente no futuro, em virtude da sua nova atitude, mais realística e prática, nessa matéria. É compreensível que, no passado, uma tal reforma não pudesse ser realizada, antes do definitivo estabelecimento das bases da remuneração do servidor. Parece que, agora, êsse problema pode ser atacado com maiores possibilidades de solução satisfatória.

Na economia pública moderna, a remuneração do servidor toma a forma preponderante de uma

determinada importância monetária, constituindo as vantagens em natureza, no conjunto da retribuição, uma proporção inferior à parte concedida em espécie e, com o decorrer do tempo, cada vez mais decrescente. Contudo, o que interessa, sob o ponto de vista das necessidades do servidor, não é a importância nominal do salário, mas, sim, o seu nível real, expresso no poder aquisitivo do montante dado.

A instabilidade de preços, enquanto se trate de alterações substanciais, universais e permanentes, torna freqüentemente imprescindível a adaptação das taxas nominais ao novo padrão de preços, hipótese realizada com a expedição do decreto-lei n. 5976, de 10 de novembro de 1943. Com a variabilidade do valor da moeda nacional, tão característica dos períodos de graves distúrbios da ordem internacional, como o presente, tende a desaparecer a herança do período antecedente de relativa estabilidade de preços de mercadorias e serviços: o tradicional fetichismo dos preços nominais.

Todavia, além do fator tempo, há ainda um outro fator que não pode ser esquecido, se se pretende, fixando os padrões de remuneração, obedecer às reais condições de existência dos servidores. Temos em mente as diferenças existentes num determinado momento, quanto ao custo da vida, entre várias regiões e localidades nas quais trabalham e residem os servidores públicos.

Com o regime uniforme de remuneração nominal, dois servidores da mesma classe, que desempenhem exatamente as mesmas funções e cuja situação familiar e necessidades econômicas sejam exatamente iguais, têm, de fato, direito a uma remuneração real diferente, que atende, num grau diverso, às suas necessidades de existência nas localidades em que residem. Parece que a uniformidade das taxas de remuneração é, nessas condições, dificilmente compatível com as idéias básicas do sistema de remuneração que tenta atender, na medida do possível, às necessidades do servidor, levando em conta o próprio objetivo da retribuição do trabalho.

Naturalmente, seria possível ao legislador não ligar importância alguma à diversidade regional e local de preços, se se tratasse unicamente de diferenças reduzidas ou passageiras.

É óbvio que num país de reduzida extensão territorial, dotado de bom sistema de transportes, com

unidade completa do mercado nacional, em que o jôgo espontâneo da procura e oferta reduz sensivelmente qualquer desnivelamento nos preços, a diferença no custo de vida entre as diversas localidades se prende principalmente ao custo da moradia nas pequenas e grandes aglomerações. Essa circunstância faz com que a amplitude do custo da vida, daí decorrente, fique, via de regra, reduzida a uma diferença da ordem de grandeza secundária. Cumpre, entretanto, salientar que, mesmo assim, todos ou quase todos os grandes regimes contemporâneos de remuneração prevêem uma diferenciação na importância dos vencimentos e salários dos servidores públicos; habitualmente se simplifica êsse problema, dividindo-se as zonas de residência dos servidores, segundo o número de habitantes das respectivas localidades, em três, cinco ou mais classes. Mesmo em países tão unitários e tão aproximados do ideal, sob o ponto de vista das condições acima apontadas, como a França, a Grã-Bretanha, a Itália, a Polônia, etc., vigoram taxas de remuneração devidamente diferenciadas, segundo as diferenças entre o provável custo de manutenção nos locais de residência dos servidores. O primeiro reajustamento inglês, por exemplo, pôsto em prática no curso da presente guerra (maio de 1940), instituiu três categorias de "bonus" adicional: "London", "Intermediate Towns" e "Provinces". Quanto aos Estados Unidos, convém notar que, apesar da sua grande extensão territorial, essa modalidade de remuneração não encontra grande apôio, sendo aplicada apenas em certos setores da administração pública. Essa atitude contrária à idéia do "geographical differential" explica-se, porém, facilmente. MOSHER e KINGSLEY não negam que "equality or inequality of pay is really determined, not by the number of dollars received but by what they will buy in a given locality" (3). Também o "Personnel Classification Board", embora por enquanto contrário à aplicação desse sistema de remuneração, não desconhece, em seu relatório, os motivos que podem ser invocados a favor dessa providência, admitindo que "such differential are sometimes called for and, if business practice may serve as a criterium, are entirely feasible". Se, portanto, o serviço público estadunidense não aplica de modo

mais geral a diferenciação regional ou local dos vencimentos, isso não é tanto devido ao resultado dos seus inconvenientes administrativos e dificuldades de aplicação (4) quanto à amplitude relativamente limitada entre o custo de vida das diversas localidades dos Estados Unidos. O "Personnel Classification Board" "could discover no consistent differences in living costs between various sections of the country or between cities of differing sizes".

Cumpre salientar que, nas providências legais a que se recorre em tempo de guerra para adaptar a remuneração à evolução dos preços ocasionada pela inflação, pelos transtornos verificados na produção e nos transportes, ficou intacta, por toda parte, essa modalidade de remuneração, como o prova suficientemente o exemplo do reajustamento realizado na Inglaterra, embora, em tese, os regimes de economia dirigida, tão acentuados durante a presente guerra total, com tabelamento de preços e outras formas de intervenção dos poderes públicos no mercado, diminuam a distância entre as regiões "de vida cara" e "de vida barata".

Afastando-se, assim, do regime de remuneração nominal uniforme, igual para todas as regiões do país, a legislação procura garantir ao servidor o que parece justo, isto é, a remuneração real uniforme que lhe permitirá manter o mesmo padrão de vida, qualquer que seja a localidade em que eventualmente êle seja chamado a desempenhar suas funções. Ao mesmo trabalho e às mesmas necessidades corresponde, assim sob o regime acima referido, a mesma remuneração real.

III

Se voltarmos agora à apreciação do sistema de vencimentos e salários dos servidores da União vigente no Brasil, o quadro que se nos depara aqui é nitidamente oposto aos regimes acima referidos. Com efeito, no regime de remuneração do servidor do Estado quase não existe qualquer elemento relacionado com o critério em aprêço. O Estatuto dos Funcionários, é bem verdade, prevê em seu art. 120, I, a gratificação ao funcionário "pelo exer-

(3) WILLIAM E. MOSHER e J. DONALD KINGSLEY, *Public Personnel Administration*, Nova York e Londres, 1936, pág. 417.

(4) "The injustice, uncertainty, controversy and administrative difficulties which would be caused in an attempt to carry out such a system broadly would more than offset its benefits to the Government or to the employees, as a whole". — *Closing Report of Wage and Personnel Survey*, pág. 298.

cício em determinadas zonas ou locais"; essa instituição do direito administrativo baseia-se, entretanto, em conceito diferente, o do "danger money", que procura compensar certos riscos inerentes à permanência em determinadas regiões, não levando em conta as condições de ordem econômicas próprias a essas regiões.

Seria errado, evidentemente, tirar dessa atitude da legislação conclusões prematuras, segundo as quais existiria no Brasil uniformidade de preços que dispensaria tal regulamentação de salário, como se verifica nos Estados Unidos, segundo a opinião autorizada dos órgãos governamentais daquele país. Pelo contrário, é fácil provar que, no presente momento, existem no mundo poucos países com desajustamento locais de preços tão flagran-

tes como o Brasil. Por outro lado, a observação da estatística de preços demonstra claramente que essas diferenças entre uma e outra região não desapareceram nem diminuíram com a entrada do país na guerra, mas acentuaram-se ainda mais, atingindo, hoje em dia, um grau de talvez sem paralelos. Basta transcrever alguns dados do índice ponderado dos preços de gêneros alimentícios (5) no primeiro semestre de 1943 (base 1936=100), para demonstrar a crescente diferença, nos sete últimos anos, entre o custo da vida em várias cidades brasileiras: o índice varia entre 152 (Curitiba), 154 (Natal) e 156 (Teresina), até 190 (Belém), 196 (Manaus) e 202 (Aracaju).

Parece oportuno completar êsses dados pela indicação dos preços absolutos dos principais gêneros alimentícios em 1936 e 1942: (6)

PREÇOS EM CR\$ POR QUILO

PRODUTOS	DISTRITO FEDERAL		SÃO PAULO		RECIFE		NATAL		ARACAJU		CUIABÁ	
	1936	1942	1936	1942	1936	1942	1936	1942	1936	1942	1936	1942
Feijão.....	0,71	1,10	1,08	0,83	0,86	1,22	1,61	1,90	0,73	1,13	0,60	1,80
Arroz.....	1,39	1,98	1,32	2,23	1,34	1,78	1,81	2,52	0,90	1,78	0,90	1,47
Açúcar.....	1,10	1,28	1,21	1,58	1,03	1,45	1,65	1,58	1,02	1,40	1,75	2,13
Carne de vaca.....	2,00	2,98	2,53	3,13	2,23	2,98	2,35	2,77	2,00	2,64	1,50	2,17
Leite (litro).....	0,82	1,10	0,93	1,29	1,17	1,30	1,19	1,33	0,85	1,08	1,10	1,73

Convém registrar que há artigos cujos preços variam ainda muito mais. Assim, por exemplo, a cebola, cujo preço oscila entre Cr\$ 1,38 por kg em Curitiba e Cr\$ 9,25 em Rio Branco.

A explicação desses paradoxos é muito simples. Se o principal motivo da diferenciação de preços se prende ao problema dos transportes, não é de admirar que, com a agravação da crise nesse setor em consequência da guerra (dificuldades de transporte marítimo, crise de gasolina com seus efeitos nos transportes terrestres, etc.) viessem a acentuar-se ainda mais as disparidades locais de preços, sobretudo no que diz respeito a artigos mais volumosos de primeira necessidade.

Contrariamente ao que ocorre em outros países, conforme referido acima, as diferenças locais quanto ao custo de vida no Brasil não resultam, senão em parte reduzida, dos contrastes relativos aos preços de aluguel de casa. Acontece freqüentemente que as regiões do país com nível relativamente baixo de despesas de moradia acusam um

padrão muito elevado quanto a outros itens do orçamento familiar, sobretudo o principal: o dos gêneros alimentícios.

Não puderam os poderes públicos ficar indiferentes a essas disparidades; daí as providências tomadas em vários setores, mormente no tocante à política de salários.

Convém salientar que a legislação social brasileira não deixou de dedicar a êste problema a atenção que êle merece. Como é sabido, a forma mais marcante e substancial de intervenção no setor "preços" da mão de obra consiste no estabelecimento do padrão mínimo de remuneração, que, no Brasil, toma a forma de salário mínimo, acrescido ultimamente do salário adicional e do salário de compensação. Ora, um dos princípios essenciais sobre os quais se baseia a legislação vigente nesses dois setores é o da diferenciação de taxas

(5) Publicação supracitada do D.A.S.P., pág. 57.

(6) SERVIÇO DE ESTATÍSTICA DA PRODUÇÃO (Ministério da Agricultura), *Preços no comércio varejista do Distrito Federal e das Capitais das unidades federais*, julho de 1943.

de remuneração mínima, calculadas de acôrdo com o custo de subsistência do trabalhador nas localidades em que exerça seu trabalho.

Nada de mais significativo do que a circunstância de ter aumentado sensivelmente, por ocasião da última reforma efetuada nessa matéria (dec. lei n. 5977, de 10/11/43), a escala de diferenciação das taxas de salário mínimo, como também, aliás, do salário adicional. Assim, o salário mínimo varia atualmente entre Cr\$ 170,00 (localidades fora das capitais dos respectivos Estados e alguns grandes municípios, no Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas, Bahia) e Cr\$ 380,00 (Distrito Federal).

Não é por mero acaso que não se encontram, por enquanto, na Previdência Social, como se poderia esperar, diversas taxas de benefícios pecuniários que acompanhem o padrão de preços existente no local onde residam os aposentados e os beneficiários. Se a importância da aposentadoria e pensão fica calculada em determinada função do salário do segurado, isso faz com que os benefícios em espécie fiquem indiretamente subordinados às diferenças locais do nível de remuneração, naturais ou artificiais (impostas pela legislação sobre o salário mínimo). Supondo-se que, no período de passividade econômica, o segurado social aposentado continue a residir na mesma localidade em que se encontrava no período de atividade, é de esperar-se que os seus benefícios, calculados na base da remuneração, lhe tornem possível a satisfação de suas necessidades elementares de existência, prevenindo a queda brusca do seu padrão de vida, conseqüente à perda do salário. Esse grande propósito poderá ser alcançado, de modo incomparavelmente mais completo, com a fixação de um limite mínimo (ligado ao salário mínimo vigente na residência do segurado), previsto no art. 56 do último projeto oficial de lei orgânica da Previdência Social. São facilmente imagináveis as dificuldades de ordem atuarial que se opõem a uma mais ampla diferenciação dos benefícios sociais e, sobretudo, à sua maior variabilidade segundo a residência do aposentado ou beneficiário, sempre imprevisível e incerta.

Em face da diferenciação regional, tanto dos salários quanto, até certo ponto, dos benefícios sociais do assalariado, torna-se ainda mais desejável o exame da situação oposta, existente quanto à re-

muneração do servidor do Estado, uniforme nominalmente, mas variável em relação ao seu padrão real. Existirá, de fato, um fundamento bastante forte que justifique duas soluções diferentes vigorantes em relação a dois setores conexos?

IV

Ao invés de responder diretamente a essa pergunta, propomo-nos passar em revista os principais argumentos invocados contra a idéia da diferenciação local da remuneração.

1) Não existe uma justificativa suficiente para tal medida, em virtude da concentração da grande maioria do funcionalismo em grandes aglomerações urbanas, onde eles vivem em condições iguais ou parecidas.

Faltam, por enquanto, dados exatos a respeito da distribuição geográfica dos servidores públicos por localidades escalonadas segundo o respectivo custo de vida. A apuração, pelo I.P.A.S.E., das contribuições do regime de proteção à família poderia, porém, preencher facilmente essa lacuna, fornecendo elementos estatísticos suficientes e completos a respeito. Naturalmente, esse trabalho deveria ser precedido do agrupamento das localidades segundo características que possam interessar sob o ponto de vista em apreço.

Mesmo na ausência de rigorosa e completa estatística da distribuição local dos servidores, pode-se afirmar, desde já, que os dados de ordem geral de que dispomos no momento não parecem de natureza a diminuir a importância da solução aqui pleiteada. Com efeito, a distribuição geográfica aproximada dos servidores da União, em 1942, apresenta-se do seguinte modo (7) :

No Distrito Federal	35.259
Nos Estados	91.300

e, em particular,

São Paulo	14.300
Minas Gerais	14.300
Bahia	13.500
Ceará	7.200
Pernambuco	4.200
Rio de Janeiro	4.200

(7) Publicação supracitada do D.A.S.P., Anexos, página CLXXII.

Não se pode, por conseguinte, falar de uma absoluta concentração dos servidores da União em determinadas zonas geográficas, ficando, evidentemente, aberta, à luz desta estatística, a questão de maior interesse econômico, isto é, a da sua distribuição, dentro de cada um dos Estados, entre maiores e menores aglomerações, com condições de preços, de modo geral, mais equiparáveis.

2) A diferenciação regional dos vencimentos, se realizada sem aumento do fundo geral destinado ao custeio do pessoal, pode afetar taxas de vencimentos de servidores que, devido a residirem em zonas de menor custo de vida, passariam a sofrer uma diminuição, sempre indesejável e prejudicial.

Esse argumento, tècnicamente bem fundado, não se aplica, porém, às reformas efetuadas nesse sentido em períodos de instabilidade de preços, de aumento do custo de vida, que acarreta fatalmente ajustamentos na remuneração dos servidores. Nessas condições, dentro do aumento geral de vencimentos, pode-se efetuar a passagem de um regime para outro, sem maior prejuízo para os servidores que trabalham em zonas de custo de vida mais baixo; as taxas de remuneração podem, em relação aos mesmos, permanecer inalteradas ou sofrer um aumento relativamente inferior às doravante instituídas para os servidores residentes em zonas mais atingidas pelo encarecimento da vida, sem que aqueles fiquem expostos à redução de vencimentos, tão indesejável em tese.

3) Essa modalidade de remuneração seria incompatível com as diretrizes da unidade nacional.

Evidentemente, a natureza dêsse argumento ultrapassa a esfera de raciocínios puramente técnicos, a que se acham estritamente limitadas nossas ponderações em torno do problema. O que podemos afirmar, porém, sem nos afastarmos dos limites da discussão acima traçados, é o seguinte: Não se tratando de diferentes taxas de remuneração, que vigorassem em determinadas grandes regiões políticas do país (Estados ou grupos de Estados), mas, sim, de taxas diferenciadas segundo se trate, sobretudo, de maiores ou menores localidades dentro de cada unidade geográfico-política, a procedência

dêsse argumento não nos parece muito convincente. O mesmo salário real, garantido ao servidor, parece reforçar e não enfraquecer a unidade do território nacional. O exemplo dos países mais unitários do mundo, com administração nitidamente centralizada, que, como a França, recorrem ao regime aqui pleiteado, parece fornecer-nos, também, um argumento contra a objeção acima referida.

4) Os supostos efeitos prejudiciais dessa reforma sobre a livre disposição do pessoal a serviço da União para cargos administrativos, ligados à residência em qualquer parte do território nacional.

O que merece, em primeiro lugar, a atenção dos poderes públicos, sob o ponto de vista da unidade político-administrativa do país não são, se não nos enganamos, tanto as várias modalidades de remuneração quanto as repercussões da adoção de tal ou qual sistema sobre o livre e irrestrito intercâmbio do pessoal público entre diversas regiões do território nacional. Parece-nos incontestável que somente recrutando os servidores, indistintamente, em tôdas as partes do país, e facilitando, tanto quanto possível, com providências legislativas, a sua transferência de um para outro lugar de trabalho, o Governo pode, mediante o sistema de remuneração, contribuir eficazmente para o fortalecimento dos laços da unidade nacional. Ora, como atua sob êste aspecto o regime atualmente em vigor, encarado em si só, pondo-se de lado (para simplificar a discussão) todos os demais elementos perturbadores que possam, por ventura, modificar o quadro da situação? A maior remuneração real nas localidades com custo de existência inferior pode, em tese, atrair para aí o pessoal das localidades de vida mais cara, facilitando as transferências nesse sentido. Por outro lado, a mesma circunstância pode, por motivos óbvios, criar obstáculos naturais para as transferências no sentido contrário. A remuneração real uniforme faz com que êsses obstáculos tendam a desaparecer, diminuindo, de qualquer modo, as resistências de ordem econômica contra as transferências para zonas com

diferentes características quanto ao nível médio de preços. Contra êste raciocínio costuma, entretanto, ser invocado um novo argumento que merece a mais cuidadosa atenção.

5) Apresentam-se, habitualmente, contra a solução aqui pleiteada, argumentos que acentuam as condições inferiores de conforto material e as dificuldades de vida que prevalecem no interior do país, as quais, segundo se afirma, constituem o principal "handicap" psicológico para as transferências dos servidores, para essas localidades, de grandes aglomerações urbanas com padrão cultural superior — apesar do custo inferior de existência nas localidades em aprêço. Ora, concedendo-se vencimentos com maior poder aquisitivo àqueles que são chamados a trabalhar em centros menos atraentes, pretende-se compensar as dificuldades tão compreensíveis e, afinal, tão legítimas.

Não é possível negar que essa argumentação seria impecável se, de fato, as localidades do interior, com suas naturais deficiências sob o ponto de vista das comodidades da vida, tivessem, ao mesmo tempo, um padrão de preços acentuadamente baixo, sendo, por conseguinte, expostas a eventual diminuição dos vencimentos, em virtude da diferenciação regional do seu nível, aqui pleiteada. Êsse pressuposto não corresponde, porém, de modo algum à realidade. Um relance de olhos sobre a estatística de preços demonstra, acima de qualquer dúvida, que seria absolutamente errônea a opinião a respeito do suposto padrão baixo de preços nas localidades situadas no interior. De modo geral, os preços de determinados artigos alimentícios, aumentados pelo custo de transporte, compensam aqui, em grande parte, a relativa inferioridade do custo de moradia.

Convém, portanto, não confundir dois problemas inteiramente diferentes: 1) o problema econômico da residência em zonas da vida cara e barata; e 2) o problema, antes psicológico, da vida mais fácil e confortável nas regiões que proporcio-

nam maiores facilidades de existência cultural — ou vice-versa.

Êsse segundo problema, de natureza toda especial, não se presta, em absoluto, para ser resolvido mediante o sistema de remuneração. Há outros meios ao alcance da regulamentação legislativa do pessoal, aos quais se pode recorrer, tendo em vista dar solução a problema tão momentoso e importante em todos os grandes países que se apresentam com inevitáveis contrastes quanto ao padrão de vida. Independentemente de diversas outras providências que podem ser tomadas para aliviar os inconvenientes daí resultantes, convém mencionar a extensão e desenvolvimento do regime de ajudas de custo, que, por sua vez, poderia, em tese, facilitar a transferência dos servidores para as zonas mais afastadas dos centros culturais do país. De qualquer modo, seria contrário às boas regras da administração de pessoal tentar aproveitar, para êsse efeito, o regime normal de remuneração.

6) Dificuldades administrativas e orçamentárias, relacionadas com o manêjo do sistema de remuneração assim concebido, sobretudo se as condições econômicas de vida de dadas localidades e zonas fôssem sujeitas a freqüentes alterações, com subsequente modificação da respectiva posição. Repercussões inevitáveis de tal regime de remuneração sobre os sistemas de aposentadoria e pensões. Necessidade de proceder-se, para efeito do estabelecimento de taxas de remuneração, ao cálculo especial do custo médio da existência do funcionário, sem que possam ser usados para êsse efeito os precedentes com as diferenças de salário mínimo; tratando-se de camada social diferente, sensivelmente superior à das baixas categorias do operariado, com composição específica do orçamento familiar e, por conseguinte, com despesas expostas em grau diverso, inferior ou superior, à alta de preços, impõem-se aqui, necessariamente, cálculos especiais, baseados na apreciação das condições específicas prevalentes neste ambiente.

Admitindo-se que todas as objeções assim formuladas não carecem de fundamento, convém, to-

davia, ponderar que elas apenas destacam as dificuldades que, em tese, poderiam ser transpostas para garantir o bom funcionamento técnico do sistema em aprêço; elas não invalidam, de modo algum, a sua razão econômica e social de ser, tão profundamente enraizada nas condições do serviço público brasileiro.

7) Não é impossível deixar de destacar a circunstância de que nem tôdas as despesas normais do servidor estão relacionadas com o lugar de sua residência habitual. Basta salientar, a êste respeito, as despesas de educação dos filhos: êstes não raramente freqüentam estabelecimentos escolares situados fora da localidade de residência habitual do servidor; com efeito, tudo parece indicar que, em virtude do mais alto nível intelectual da classe dos servidores públicos e maiores cuidados dispensados aí à educação dos filhos, êsse problema apresenta incomparavelmente maior atualidade nessa camada, do que com relação ao operariado.

Trata-se, porém, de qualquer modo, duma parcela relativamente reduzida das despesas orçamentárias do servidor que, segundo toda a probabilidade, não ultrapassam, de modo geral, a 20-30% do total.

*
* *

Resumindo tudo o que precede, pode-se afirmar que não há, afinal de contas, elementos especiais

próprios às condições de trabalho e de existência dos servidores civis, que possam justificar a manutenção "à la longue" do sistema de remuneração nominal uniforme, tão nitidamente oposto aos conceitos de remuneração real uniforme que regem a intervenção legislativa dos poderes públicos no setor dos salários da economia privada.

Nem a ausência de pluralidade de empregadores, nem as bases jurídicas diferentes da remuneração vigente no serviço público (lei ao invés de contrato), nem, tampouco, o caráter específico das relações entre o empregador-Estado e os seus servidores podem ser invocados como argumentos suficientes a favor dessa atitude diferente da legislação, com relação a êsses dois setores aproximados um do outro.

Não é êste, porém, o único contraste que deve reter a atenção dos poderes públicos. Não esqueçamos que, ao lado dos servidores da União, trabalham em, tôdas as localidades do país, numerosas categorias de servidores públicos, estaduais, municipais e das autarquias locais. Ora, a sua remuneração está forçosamente mais ou menos, em tese, adaptada às condições econômicas de dada localidade, zona ou região, enquanto a de seus colegas federais obedece a padrões de remuneração nominalmente uniformes, sendo, portanto, freqüentemente, sem razão suficiente, superior ou inferior às taxas de retribuição vigentes para as demais categorias de servidores públicos.