

Subsídios para o debate a respeito da Política Salarial permanente no Setor Público Federal

1- Introdução

As entidades representativas dos servidores públicos federais pretendem, a partir desse estudo, apresentar e levantar elementos a respeito de um dos principais itens relativos à Campanha Salarial Unificada dos Servidores Federais.

Destaca-se que tal temática se insere no conjunto maior de reivindicações que compõem os eixos da campanha, pelos quais, inclusive, foram aprovados pelo Fórum Nacional das Entidades dos Servidores Públicos Federais (SPF), a saber:

- Definição da data-base em 1º. de maio;
- Política Salarial permanente, com reposição inflacionária, valorização do salário-base e incorporação das gratificações;
- Contra qualquer reforma que retire direitos dos trabalhadores;
- Retirada de Propostas de Emendas Constitucionais (PEC), Projetos de Lei (PL), Medidas Provisórias (MP) e Decretos contrários aos interesses dos servidores públicos (PL 549/09 –congelamento dos salários por dez anos, PL 248/98 –demissão dos servidores público por “insuficiência de desempenho”, PL 92/07 –cria a fundação estatal de direito privado, PL 1992/07 – transfere a aposentadoria dos servidores públicos para os fundos de pensão, PL 79/11 – cria a empresa para gerir os hospitais universitários, PEC 369 –restringe o direito à organização dos trabalhadores e o direito de greve, entre outros);
- Cumprimento, por parte do governo, dos acordos firmados e não cumpridos;
- Paridade entre Ativos, Aposentados e Pensionistas;
- Reajuste dos benefícios (auxílio alimentação, transporte, etc.).

2 - Política salarial permanente com reposição das perdas inflacionárias e correção de distorções

Uma análise que pode ser desenvolvida acerca da questão salarial dos servidores diz respeito à atual precarização salarial demonstrada a partir do comparativo entre a inflação registrada em vários períodos e as chamadas revisões gerais anuais, estabelecidas após a Emenda Constitucional Nº19 de 1998.

Nesse caso, o governo limitou-se a conceder para grande parte dos servidores dos vários poderes, a partir de 1995 até o momento atual, o reduzido índice de 4,53% de reajuste geral, enquanto que os vários indicadores de inflação calculados por diferentes institutos de pesquisa são expressivamente mais elevados no período posterior a janeiro de 1995.

Não se pode esquecer que tal período - pós 1995 (época da gestão do governo FHC) - não pode ser desconsiderado no debate tendo em vista que representa justamente o momento em que mais se agravaram as disparidades salariais no âmbito do setor público federal.

Ainda assim, mesmo no governo anterior (Lula) e também no atual da Presidenta Dilma, em função da continuidade do processo de estabilização dos preços, o patamar inflacionário ficou mais reduzido, mas, ainda assim, a prática de concessão de reajustes lineares não foi retomada, ocasionando, dessa forma, resíduos inflacionários que não foram repassados à maioria dos vencimentos básicos dos servidores públicos federais e também das remunerações.

Para se ter uma ideia, a inflação acumulada no período de janeiro de 1995 a dezembro de 2011 correspondeu a 260% de acordo o ICV (Índice de Custo de Vida) calculado pelo DIEESE. Nesse intervalo de tempo, alguns itens pressionaram mais o índice geral, tais como saúde (602,47%), educação e leitura (507,15%), despesas diversas (403,03%) e habitação (368,35%) e influenciaram bastante o custo de vida dos servidores públicos de uma forma generalizada (*tabela 01*).

TABELA 01
Variação acumulada dos itens e de alguns sub-itens componentes
do ICV/DIEESE (Índice de Custo de Vida do DIEESE)
Período: janeiro/95 a dezembro/2011

ITENS/ Sub-itens	Variação (em %)
ICV- TOTAL GERAL	260,00
Alim.	214,15
Saúde	602,47
Ed. e leitura	507,15
Hab.	368,35
Transp.	321,38
Desp. diversas	403,03
Desp. pessoais	247,47
Recr.	67,94
Equip. dom.	42,98
Vest.	-13,64

Fonte: ICV-DIEESE (Estrato Geral)

Elaboração: Subseção do DIEESE na CONDSEF.

Ainda quanto à variação da inflação no período em questão (janeiro/95 a dezembro/2011), vale ressaltar que outros institutos efetuaram esse mesmo cálculo, a partir de metodologias próprias. Nesse caso, considerando-se os índices calculados pela FGV (Fundação Getúlio Vargas), que são bastante influenciados pela questão cambial (taxa de câmbio), nota-se que, em relação ao IGPM (Índice Geral de Preços do mercado) a variação foi de 340,42%, enquanto o IGP-DI (Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna) subiu 333,84%. Na tabela a seguir, são apresentados também outros indicadores que refletem o comportamento dos preços nesse mesmo intervalo de tempo (*tabela 02*).

Tabela 02
Indicadores de preços
Período: Janeiro/1995 a Dezembro/2011

Indicador	Inflação acumulada (em %)
ICV - DIEESE	260,00
IPC-DI - FGV	246,44
IGPM - FGV	340,42
IGP-DI - FGV	333,84
IPCA - IBGE	234,86
INPC - IBGE	239,86

Fonte: DIEESE, FGV, FIBGE e FIPE

Elaboração: Subseção do DIEESE na CONDSEF.

Diante da elevação dos preços, constata-se que grande parte das negociações tem se pautado, no mínimo, a discutir a perda de poder de compra dos salários em razão do processo inflacionário. Nesse sentido, vale resgatar a importante conquista obtida pelas Centrais Sindicais que, após intensos debates com o Governo Central e Congresso Nacional, conseguiram institucionalizar mecanismo que venha a assegurar não só o reajuste do valor do salário mínimo, mas, principalmente, incorporar ganhos reais no período de 2012 a 2015, conforme redação original prevista na Lei 12.382 de 25 de fevereiro de 2011:

Art. 2o Ficam estabelecidas as diretrizes para a política de valorização do salário mínimo a vigorar entre 2012 e 2015, inclusive, a serem aplicadas em 1o de janeiro do respectivo ano.

§ 1o Os reajustes para a preservação do poder aquisitivo do salário mínimo corresponderão à variação do Índice Nacional de Preços ao

Consumidor - INPC, calculado e divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, acumulada nos doze meses anteriores ao mês do reajuste.

§ 2o Na hipótese de não divulgação do INPC referente a um ou mais meses compreendidos no período do cálculo até o último dia útil imediatamente anterior à vigência do reajuste, o Poder Executivo estimará os índices dos meses não disponíveis.

§ 3o Verificada a hipótese de que trata o § 2o, os índices estimados permanecerão válidos para os fins desta Lei, sem qualquer revisão, sendo os eventuais resíduos compensados no reajuste subsequente, sem retroatividade.

Inclusive, a própria legislação não só esclarece o indicador a ser utilizado para assegurar tais ganhos reais, como também define a sistemática de incorporação desses ganhos no período em questão, conforme redação abaixo:

§ 4o A título de aumento real, serão aplicados os seguintes percentuais:

I - em 2012, será aplicado o percentual equivalente à taxa de crescimento real do Produto Interno Bruto - PIB, apurada pelo IBGE, para o ano de 2010;

II - em 2013, será aplicado o percentual equivalente à taxa de crescimento real do PIB, apurada pelo IBGE, para o ano de 2011;

III - em 2014, será aplicado o percentual equivalente à taxa de crescimento real do PIB, apurada pelo IBGE, para o ano de 2012; e

IV - em 2015, será aplicado o percentual equivalente à taxa de crescimento real do PIB, apurada pelo IBGE, para o ano de 2013.

§ 5o Para fins do disposto no § 4o, será utilizada a taxa de crescimento real do PIB para o ano de referência, divulgada pelo IBGE até o último dia útil do ano imediatamente anterior ao de aplicação do respectivo aumento real.

É bem verdade que, diante da elevação dos preços, várias categorias de servidores públicos pressionaram o governo no sentido de minimizar tais perdas salariais em todos os Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário).

Assim, pode-se notar que incrementos salariais ocorreram, porém de forma bastante específica e diferenciada, o que resultou em expressivas distorções salariais entre as remunerações quando a comparação é feita no âmbito dos Poderes. Ainda que a análise venha a ser efetuada em relação ao próprio Poder Executivo, nota-se que tais disparidades também vem ocorrendo de forma recorrente e significativa.

Outra constatação importante perceptível a partir da análise das tabelas remuneratórias em vigor e que reforça a existência de tais discrepâncias, diz respeito aos valores iniciais das tabelas remuneratórias dos três níveis (Superior, Intermediário e Auxiliar), como também os valores finais, que apresentaram, nos últimos anos, diferenças que não se limitaram apenas aos valores finais da remuneração, mas também às amplitudes (diferença entre a maior e menor remuneração).

Além disso, verifica-se que, em vários casos, os valores das gratificações são bem mais representativos que os Vencimentos Básicos (VBs) na composição remuneratória total. Ou seja, além das distorções gerais entre as remunerações atuais no Poder Executivo, verifica-se também graves disparidades em relação à própria composição da remuneração dos servidores públicos.

Cabe mencionar, inclusive, iniciativas recentes do governo federal que elevaram ainda mais as distorções remuneratórias, como a relativa à institucionalização dos chamados Cargos Específicos previstos na Lei 12.277 de 2010, na qual foi criada tabela própria e valores bastante distintos de outras carreiras na qual originalmente tais cargos pertenciam (PGPE, PST, Cultura, Ministério da Fazenda, dentre outros).

Porém, a principal constatação do nível a que se alcançou tais distorções estão sinalizadas nas próprias tabelas remuneratórias que são divulgadas pelo Ministério do Planejamento, já que a última publicação do referido estudo, na qual detalha as tabelas salariais do Poder Executivo, contém 520 páginas, sendo que a primeira publicação divulgada pelo governo continha 82 páginas e um conjunto de 17 carreiras, uma diferença realmente bastante substantiva.

Claro que cada carreira tem sua especificidade até mesmo no quesito estrutura remuneratória, mas tais diferenças não só explicitam o grau de distorções atualmente existente a ponto de reforçar a necessidade de que tais deformidades sejam imediatamente debatidas e revistas.

Evidentemente que, dadas as graves distorções remuneratórias atuais, um estudo mais apurado em relação às perdas requer a elaboração de um estudo ainda mais aprofundado sendo fundamental que, no período a ser definido pelas respectivas entidades representantes dos

Servidores, a análise seja feita caso a caso, pegando-se as várias especificidades de cada uma das carreiras, principalmente as mudanças e as respectivas legislações correspondentes, o que possibilita, assim, ter um quadro mais autêntico das várias mudanças que vieram a ocorrer nas respectivas categorias.

Reforçando-se o ponto anteriormente tratado, para que os cálculos sejam mais completos, sugere-se ainda que tal desagregação seja acompanhada de um detalhamento por classes e padrões já que os reflexos dos reajustes foram bastante diferenciados, e porque não dizer até mesmo individualizados pois, em muitos casos, os critérios de definição das várias gratificações instituídas para cada carreira, levam em consideração o desempenho institucional e individual dos servidores.

Na verdade, o Governo, além de não assegurar uma revisão geral anual dos salários, não tem dado garantias nem de reajuste relativo às perdas passadas, muito menos à inflação ocorrida no ano anterior. Além disso, a aposta nas elevações das gratificações foi fortalecida substituindo pelos reajustes que viessem a ser incorporados aos salários, aumentando-se, assim, a instabilidade, a precarização salarial, o compromisso e a dependência com cada governo específico.

Esse processo teve peso central para os servidores públicos amargarem perdas salariais significativas entre o período de 1995 a 2004. Para evitar que essa degradação salarial persista, associado à recuperação paulatina das perdas passadas no período de 2005 até 2011, a política salarial pensada também deve procura assegurar que os salários não tenham mais perdas salariais nos próximos anos.

3 – Incorporação das gratificações aos salários

Segundo informações contidas na Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento (tabela nº 57 – posição de julho/2011), onde são considerados vários grupos de categorias e carreiras distintas do Poder Executivo, notam-se algumas particularidades extremamente importantes que caracterizam a precarização dos salários dos Servidores Públicos, evidenciando, inclusive, a necessidade da incorporação das gratificações aos salários:

1. Constata-se, por exemplo, que há um conjunto de 11 carreiras específicas na qual a forma de remuneração consiste na modalidade subsídio. Porém, a maioria expressiva das carreiras e cargos do Poder Executivo tem remunerações compostas de Vencimento Básico e gratificações específicas estabelecidas a partir dos desempenhos institucionais

e individuais, que acarretam diferenciações remuneratórias não apenas entre os servidores ativos e aposentados, mas também entre os próprios servidores ativos.

2. Somado ao fato anterior, persiste ainda a comprovação de que a maioria das carreiras e cargos do Poder Executivo tem estruturas remuneratórias bastante diversificadas, sendo que a maior parte é composta de 20 referências salariais. Ou seja, cada tabela apresenta características específicas, bastante particulares, onde não se consegue perceber com clareza se há tentativa, ou não, de homogeneização quanto à amplitude e *Steps*.
3. Os Vencimentos Básicos INICIAIS e FINAIS das tabelas salariais das carreiras do Poder Executivo oscilam significativamente, sendo que, em vários casos chega-se a se constatar que as gratificações tem maior representatividade na composição da remuneração total dos servidores.
4. Esse comportamento bastante diferenciado que ocorre no caso dos Vencimentos básicos reflete também, conforme já observado, na Remuneração total dos Servidores Públicos Federais do Executivo em suas respectivas carreiras, seja em relação aos salários INICIAIS das tabelas salariais, como também nos FINAIS.
5. Assim, percebe-se que os percentuais das Gratificações em relação à remuneração total apresentam também diferenciações expressivas, cabendo notar que grande parte das carreiras tem o item gratificação representando mais de 50% de sua composição remuneratória.
6. Além disso, em que pese a adoção de umas poucas iniciativas recentes no sentido de reduzir o peso das gratificações de desempenho no total remuneratório dos servidores, o quadro atual ainda é de uma participação expressiva destas parcelas no componente remuneratório final, o que se agrava quando verificamos que muitas destas gratificações possuem valores e percentuais absolutamente distintos e ainda guardam, em comum, a característica de “gratificações de desempenho” ou de “produtividade”.
7. Outro detalhe importante é que, observando-se as várias tabelas salariais do setor público federal, percebe-se que existem, além dos elementos anteriormente apresentados, grandes amplitudes, ou seja, diferença entre a menor e a maior remuneração;

8. É importante lembrar também que grande parte dos critérios de atribuições de pontuações das gratificações são diferenciados entre ativos, aposentados e pensionistas, não sendo considerada tal análise no estudo em questão.
9. Importante registrar também a existência de uma série de Cláusulas não cumpridas até a presente data, contidas em Acordos celebrados com o Governo a partir de 2007 e antecipação de tabelas remuneratórias previstas para vigência em 2011.
10. Várias reivindicações dos servidores, mesmo aquelas que seriam no sentido de dar maior clareza e sanar várias dúvidas quanto à interpretação de tais medidas não foram acatadas pelo governo.
11. Ou seja, uma série de acordos discutidos exaustivamente nas sucessivas mesas de negociações ocorridas, não resultaram na formalização dos mesmos, seja a partir da edição de Medidas Provisórias ou por força de Leis. Além disso, as correções necessárias para uma melhor interpretação dos instrumentos legais discutidos pelas representações do governo e dos servidores acabou, também, não se concretizou.
12. Vale reforçar que o governo recebeu uma série de ponderações das entidades sindicais dos servidores sobre a redação de questões que acabaram trazendo receio aos servidores na hora de assinar os chamados “Termos de Opção” em algumas carreiras e esse esforço de que tais modificações pudessem ser atendidas foi efetivamente acompanhado pelas representações dos servidores federais, sobretudo junto aos parlamentares no Congresso, no sentido de que fosse encaminhada uma Medida Provisória corretiva das MPs remetidas pelo governo e já transformadas em Lei.
13. Além disso, analisando-se sob o aspecto da existência de recursos, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece os limites quanto às despesas de pessoal frente à evolução da Receita Corrente Líquida. Nesse caso, segundo informações mais recentes, observa-se que, enquanto o limite é de 50%, no caso da União, a despesa efetivamente ocorrida no ano de 2008 foi de aproximadamente 30%, ou seja, bem abaixo das próprias limitações presentes na Lei Complementar. Ou ainda abaixo de patamares históricos, quando a análise é feita em relação ao PIB.

4 – Considerações finais

Demonstra-se assim, mais uma vez, que as prioridades quanto às disponibilidades orçamentárias vem tendo outros destinos e que não estão vinculados a uma discussão envolvendo a melhoria no setor público, como por exemplo, dentre outras questões importantes, o necessário debate sobre a melhoria da situação salarial dos servidores, que não se limita, evidentemente, apenas à recomposição da inflação ocorrida, mas também que sejam sanadas as distorções salariais registradas historicamente.

Infelizmente constata-se que o Governo não vem assegurando sequer uma revisão geral anual dos salários, assim como não tem dado garantias nem de reajuste relativo às perdas passadas, muito menos a inflação ocorrida no ano anterior. Além disso, a aposta nas elevações das gratificações foi fortalecida substituindo pelos reajustes que viessem a ser incorporados aos salários, aumentando-se, assim, a instabilidade, a precarização salarial, o compromisso e a dependência com cada governo específico.

Diante dos elementos apresentados no decorrer do estudo, uma das principais questões relativas à Política Salarial pensada para os servidores federais, envolve a proposta de revisão inflacionária geral e emergencial da ordem de 22,08%, que compreenda, inclusive, um debate mais aprofundado acerca da redução das distorções salariais atualmente existentes no âmbito do setor público federal. Adicionalmente, é de extrema relevância, a definição de um mecanismo de Política Salarial permanente, que assegure, ao menos, a inflação ocorrida.

Desse modo, reforça-se que as demandas dos servidores públicos não estão apenas limitadas à recomposição da inflação ocorrida ou ainda o resgate das perdas salariais registradas historicamente. Almeja-se, ao contrário, que ocorra no âmbito do governo e da sociedade, uma intensificação quanto ao debate do novo papel do Estado na economia bem como qual o papel dos servidores públicos nesse processo e que passa, inclusive, pelo debate acerca da correção de distorções, incorporação de gratificações e reposição das perdas inflacionárias.