

## Além do salário

*Adicionais pagos a servidores públicos federais somam R\$ 52,5 bi este ano*

RENNAN SETTI E CASSIA ALMEIDA

O pagamento de gratificações e adicionais a servidores públicos federais somou R\$ 52,5 bilhões este ano até novembro, segundo levantamento do GLOBO com base em dados do Ministério do Planejamento. O valor representa 32% dos R\$ 163,9 bilhões gastos com despesas de pessoal no funcionalismo federal no período. Em 2017, foram R\$ 54,7 bilhões com gratificações e adicionais.

O levantamento considerou apenas servidores federais ativos dos três poderes e do Ministério Público e inclui também militares. Foram somados ao todo 40 itens, como gratificações, adicionais, licenças-prêmio e incentivo à capacitação. A quantidade ilustra a complexidade do funcionalismo público brasileiro, cuja quantidade de carreiras apenas no Executivo federal cresceu de 80 para 309 desde os anos 1990. Cada carreira tem acesso a uma parte do rol de benefícios pesquisados.

O GLOBO considerou no levantamento as gratificações que não são praxe no setor privado. Há casos como o "adicional de compensação orgânica", uma

parcela mensal paga a militares para "compensação de desgaste orgânico" por atividades como "voo em aeronave militar, como tripulante orgânico, observador meteorológico, observador aéreo e observador fotogramétrico".

Embora todos os pagamentos sejam legais, alguns especialistas criticam esse excesso e sustentam que, muitas vezes, a concessão é pouco criteriosa, como no caso de benefícios atrelados ao desempenho.

—As gratificações foram criadas como forma de aumentar o salário sem aumentar, uma forma de driblar a falta de reajustes, resultado da pressão do lobby dos servidores — diz o especialista em contas públicas Raul Velloso.

— É preciso reformular totalmente o sistema de carreiras e de cargos e salários do servidor público.

Segundo o levantamento, as "gratificações por exercício de cargo efetivo" têm o maior peso, respondendo sozinhas por R\$ 29,9 bilhões. Segundo o Planejamento, no Executivo, elas incluem itens como "gratificações por desempenho", "retribuições por titulação" (quando o servidor ganha mais por ter doutorado, por exemplo) e "incentivo à qualificação" (pago a funcionários cuja escolaridade excede o nível exigido para o cargo).

Já as "gratificações para exercício de cargo em comissão" somaram R\$ 3,57 bilhões. Entre os militares, o "adicional militar", compensação mensal que reflete o círculo hierárquico, consumiu R\$ 2,5 bilhões. Também pesou o "adicional natalino" aos militares, que somou R\$ 1,9 bilhão no período.

O "abono de permanência", por sua vez, consumiu R\$ 1,6 bilhão. Ele é pago a servidores que já podiam se aposentar, mas continuam trabalhando. O item "gratificação de tempo de serviço", dos chamados anuênios e quinquênios, consumiu R\$ 1,5 bilhão. O benefício foi extinto em 1999, mas quem já o tinha adquirido até 1999 permanece recebendo (embora o valor tenha sido congelado), explicou o advogado Rudi Cassel, do escritório Cassel & Ruzzarin.

### DISTORÇÕES

O item "incorporações", que consumiu R\$ 1,1 bilhão, representa a chamada Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada (VPNI), que incorpora à remuneração o que o servidor recebia por desempenhar cargos como diretor, chefe e assessor.

Em nota, o Planejamento afirmou que todas essas despesas estão previstas na legislação e que "o ministério tem a obrigação de cumprir o que determina a lei."





— É uma forma de complementar o salário. Mas, se houvesse reajuste do vencimento básico, teria impacto automático sobre toda a folha, levando acustos maiores — diz Cassel.

Para Ana Carla Abrão, sócia da consultoria Oliver Wyman, há muitas distorções na remuneração do serviço público:

— Há gente que ganha bem e gente que ganha mal no serviço público. O salário do professor é baixo e deveria ser maior. Mas não faz sentido pagar adicional por difícil acesso na Grande São Paulo, onde há transporte público para todos os lugares. São maneiras de aumentar o salário sem discutir o modelo de remuneração.

O levantamento do GLOBO não considerou o funcionalismo público nas esferas estadual e municipal.

Segundo o secretário da Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal (Condsef), Sérgio Ronaldo da Silva, não se justificam as críticas de que há descontrole nas despesas do funcionalismo. Os gastos de pessoal, incluindo inativos dos três poderes e militares, respondem por 41,1% da receita corrente líquida, abaixo dos 50% permitidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, diz ele:

— É preciso desmistificar essa ideia de que somos um peso no Orçamento. Pelo contrário, um servidor público federal trabalha por três. Há déficit de 200 mil funcionários. E isso vai aumentar.

Dentro de dois a três anos, 300 mil dos 630 mil servidores no Executivo poderão se aposentar. Querem enxugar a máquina, mas não somos toalha.

Domingos Fortunato, sócio da prática trabalhista do escritório Mattos Filho, acrescenta que adicionais e gratificações são ferramentas necessárias:

— Os benefícios são uma forma de atrair profissionais altamente qualificados para funções-chave do serviço público.

Ana Carla avalia, porém, que o gasto com servidores é alto e vem crescendo. Em diagnóstico enviado à equipe de transição do presidente eleito, Jair Bolsonaro, o Ministério do Planejamento afirma que a massa salarial do setor público era de 13,1% do PIB em 2015, incluindo estados e municípios, superando níveis de países como Portugal e França: "Países como a Austrália e os EUA possuem massas salariais consideravelmente menores (9% do PIB), ao passo que o Chile, uma nação latino-americana de renda média, gastou somente 6,4% do PIB"

Segundo Vilma Pinto, pesquisadora do Ibre-FGV, o problema se concentra em estados e municípios: — No governo federal, o peso da remuneração dos servidores nunca ultrapassou 4,4% na proporção do PIB. Nos estados e municípios, porém, houve muitas levadas de contratação sem que houvesse condições fiscais para lidar com elas.





## FOLHA DO FUNCIONALISMO

Valores abrangem pessoal ativo federal, civil e militar, dos três poderes e do MP



### Algumas despesas

### Valor, em R\$ bilhões

Gratificação por exercício de cargo efetivo	29,901	No Executivo, elas incluem itens como "gratificações por desempenho", "retribuições por titulação" (quando o servidor ganha mais por ter doutorado, por exemplo) e "incentivo à qualificação" (quando a escolaridade do funcionário excede o nível mínimo exigido para o cargo)
Gratificação p/exercício de cargo em comissão	3,570	
Adicional militar	2,493	
Adicional de habilitação	2,359	
Gratificação por exercício de funções comissionadas	2,296	
Adicional natalino	1,899	
Abono de permanência	1,612	
Gratificação de tempo de serviço	1,530	
Incorporações	1,137	
Gratificações especiais	0,733	
Incentivo à qualificação	0,605	Parcela mensal paga a militares para "compensação de desgaste orgânico" por atividades como "voo em aeronave militar, como tripulante orgânico, observador meteorológico, observador aéreo e observador fotogramétrico".
Bônus de eficiência e produtividade	0,509	
Gratificação de localidade especial	0,455	
Adicional de tempo de serviço	0,404	
Gratificação de representação	0,309	
Adicional de compensação orgânica	0,306	
Ajuda de custo transferência atividade militar	0,277	
Gratificação de serviço voluntário	0,088	

Fonte: Painel Estatístico de Pessoal (PEP) do Ministério do Planejamento \* Até novembro

Editoria de Arte

## Na avaliação de desempenho, nota dez para todo mundo

Análise é feita só para cumprir tabela, diz Planejamento, mas resultado é usado como parâmetro para concessão de gratificação. Parâmetro de uma das gratificações de maior peso nas despesas com salários de servidores, as avaliações de desempenho dos funcionários existem apenas para cumprir tabela, admite o próprio Ministério do Planejamento em diagnóstico oficial encaminhado recentemente à equipe de transição do presidente eleito, Jair Bolsonaro. Segundo a pasta, na prática, todos os servidores recebem nota máxima.

"A sistemática de avaliação apresenta problemas como (...) avaliação apenas para cumprimento de formalidade legal, com atribuição de nota máxima para todos os servidores", diz o texto, acrescentando que avaliações são feitas "sem qualquer base em meritocracia para promoções e progressões". Segundo o diagnóstico, os instrumentos de avaliação de desempenho estão "desalinhados com as boas práticas

de mercado para realizar a progressão (de carreira) e promoção com base na meritocracia".

Segundo o texto, um dos principais problemas na remuneração do funcionalismo é o fato de a progressão de carreira ser "automática, por tempo de serviço e sem alinhamento com os instrumentos de avaliação de desempenho".

O quadro é o mesmo em outras esferas, segundo Ana Carla Abrão, ex-secretária da Fazenda de Goiás e sócia da consultoria Oliver Wyman: — Na cidade de São Paulo, o servidor é avaliado com notas de 0 a 1.000. A nota média é de 997. E a qualidade da educação e saúde não é nota mil.

Sérgio Ronaldo da Silva, secretário-geral da Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal (Condsef), diz que, na esfera federal, o servidor precisa cumprir uma série de metas, que representam 80% da gratificação por

desempenho, além de objetivos individuais.

A gratificação foi estabelecida em 2009, em negociação precedida por greves. Ele admite que mais de 90% dos servidores conseguem a totalidade da gratificação, dobrando o salário.

— É uma avaliação da chefia direta. Mas essa despesa não fez o gasto do pessoal dobrar — observa Silva, que considera injustas as críticas do presidente eleito, Jair Bolsonaro, de que a máquina pública estaria inchada: — Não é o primeiro que se elege com esse discurso.

A gratificação por desempenho é incorporada ao salário quando o servidor se aposenta. Ele leva a média das gratificações dos últimos cinco anos. A emenda constitucional número 47 garante paridade com os ativos e integralidade do salário, mas só para os servidores que ingressaram na carreira antes de 2003. (R. S. e C. A.)

## Temer acertou rumo da economia, mas falhou em não aprovar reformas

*Gestão tirou país da recessão, mas não teve capital político para votar mudanças na Previdência*

Flavia Lima

São Paulo- Na tarde de 12 de maio de 2016, ao ser empossado como presidente interino, Michel Temer disse que o seu maior desafio seria "estancar o processo de queda livre da atividade econômica que tem levado ao aumento do desemprego e à perda do bem-estar da população". O desafio se provou imenso.

O político que assumiu o governo após o impeachment de Dilma Rousseff conseguiu tirar o país da recessão e exibir indicadores econômicos positivos, como a inflação, que roda hoje abaixo da meta de 4,5%, e a taxa básica de juros, na mínima histórica.

Temer, porém, entrega a seu sucessor uma economia no processo de retomada mais lento da história

— a atividade econômica está num nível 5% abaixo do pico, registrado no primeiro trimestre de 2014.

Adicionalmente, a despeito das mudanças na regra trabalhista que prometiam destravar o mercado de trabalho, o contingente de desempregados saltou de 11,6 milhões no segundo trimestre de 2016 para 12,4 milhões.

A reação morosa do emprego prova que a sugestão feita pelo presidente no momento da posse foi um tanto inócua. "Não fale em crise, trabalhe", disse Temer naquela tarde.

Nove entre dez especialistas afirmam, no entanto, que a arrastada recuperação econômica tem forte vínculo com a aprovação do que era a medida mais esperada: a reforma da Previdência.

"Temer perdeu o poder político depois da visita de Joesley ao Jaburu e falhou em avançar na consolidação fiscal. A soma disso é uma das razões

para os investimentos medíocres, incapazes de acelerar a recuperação", diz Affonso Celso Pastore, sócio da consultoria AC Pastore e ex-presidente do Banco Central.

Considerada a maior lacuna da administração emedebista, a chance de alterar as regras da aposentadoria foi enterrada em maio de 2017, quando um áudio de uma conversa de Temer com o empresário Joesley Batista no Palácio do Jaburu foi divulgado.

Na primeira versão apresentada pela equipe econômica de Temer, a reforma das aposentadorias previa economia de cerca de R\$ 800 bilhões em dez anos, tida como crucial para recompor os gastos públicos, elevar a confiança dos agentes e abrir espaço para investimentos, acelerando o crescimento.

O problema é considerado grave porque a Previdência consome





metade dos gastos do governo — excluindo juros — e cresce 6% ao ano, pressionando uma conta que hoje já não fecha.

Em 2019, o país entrará no sexto ano de déficit público e a dívida bruta deve encostar nos 80% do PIB (Produto Interno Bruto), uma das maiores entre os emergentes.

Mesmo diante de números pouco vistosos, economistas e representantes do mercado financeiro e da indústria fazem um balanço, em geral, positivo do mandato de Temer.

"As condições econômicas que são transmitidas ao próximo governo são bem melhores do que ele [Temer] recebeu. Há uma agenda e uma consciência expandida dos problemas brasileiros", diz Luiz Carlos Trabuco, presidente do conselho do Bradesco.

"Nunca fui um entusiasta, como também não estou decepcionado. Foi um governo de transição e isso foi feito muito bem", diz José Roberto Afonso, especialista em finanças públicas e pesquisador do Ibre (Instituto Brasileiro de Economia) da Fundação Getúlio Vargas.

Para Afonso, a disposição ao

diálogo foi a principal herança de Temer: "Se não conseguiu retomar o crescimento, ao menos evitou o pior".

Onde ele falhou? "Sinceramente, não consigo colocar a culpa da reação lenta da economia no governo Temer porque há elementos estruturais importantes que pesam nessa conta, como o endividamento de famílias, empresas e do próprio governo antes da crise", diz Alessandra Ribeiro, sócia da consultoria Tendências.

Quando se entra em uma crise com endividamento alto, observa a economista, a trajetória de recuperação é mesmo mais lenta.

Ribeiro cita como avanços importantes obtidos a criação da taxa de longo prazo, que busca eliminar de modo gradativo os subsídios do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), a revisão do marco regulatório de óleo e gás, que flexibilizou a participação da Petrobras no pré-sal, e a agenda do Banco Central com foco na eficiência do sistema financeiro.

Para parte dos especialistas, um caminho importante para evitar o aprofundamento da crise foi a equipe

econômica, considerada primorosa.

Com nomes como Ilan Goldfajn, na presidência do Banco Central, e Ana Paula Vescovi, que começou o governo à frente da secretaria do Tesouro Nacional, o Brasil passou a ter uma política econômica mais racional, retomando o tripé baseado em responsabilidade fiscal, sistema de metas de inflação e câmbio flutuante, diz Maurício Oreng, economista-chefe do Rabobank, banco holandês que, no Brasil, é focado no agronegócio.

Outra trilha acertada, diz Oreng, foi afixação de uma regra para a evolução dos gastos públicos, que deve reorganizar as contas públicas no longo prazo.

Aprovada em dezembro de 2016, a medida "muda o paradigma do administrador público que agora passa a ter que lidar com uma restrição orçamentária", diz o economista.

Entre as críticas, existe a percepção de que o controle dos gastos continuou recaindo sobre o investimento público e também sobre o orçamento de programas de suporte à ciência e tecnologia, diz Pedro Wongtschowski, presidente do Iedi (Instituto de Estudos para o







Desenvolvimento Industrial), que reúne dirigentes de empresas como Ambev, Itaú, Vale e Natura.

Para Wongtschowski, a despeito de iniciativas cruciais, como a reforma trabalhista, a indústria poderia ter se saído melhor se o canal das exportações tivesse agido com mais vigor.

"É de se lamentar que o Reintegra, que devolvia ao exportador impostos pagos e não ressarcidos no momento da exportação, tenha sido praticamente suspenso", reclama.

O outro ponto de desaprovação foi a forma como Temer reagiu à paralisação dos caminhoneiros. Os protestos travaram o país e jogaram por terra as expectativas de um crescimento econômico superior à alta de 1% do PIB registrada em 2017.

Deixar as coisas explodirem,

segundo especialistas, reduziu o poder de barganha já pequeno do governo, que respondeu ao caos rodoviário de maneira inadequada, com subsídio ao diesel e uma tabela do frete, que estabeleceu um preço mínimo em tempos de baixa demanda pelo serviço.

De modo geral, 2018 não foi fácil. Lá fora, sinais de que a era de juros baixos americanos chegava ao fim começaram a emperrar o forte fluxo de investimentos estrangeiros para países emergentes como o Brasil — cenário completado pela ameaça de guerra comercial dos EUA contra a China, a derrocada argentina e incertezas eleitorais.

Olhando à frente, a expectativa é que a frustração com o crescimento econômico e as incertezas com o cenário fiscal levarão um tempo para serem radicalmente revertidas. As previsões giram em torno de um alta pouco acima de 2% para o PIB do

ano que vem.

"No fim das contas, o pano de fundo é que o PIB per capita está em torno de 9% abaixo do pico, antes do início da recessão", diz Pastore.

Para Oreng, a recuperação segue gradual porque a Previdência deve ser aprovada só no segundo semestre, impedindo que o investimento se recupere de forma imediata.

Ribeiro, da Tendências, diz que está um pouco mais cautelosa em relação ao sucesso do próximo governo na questão política, embora espere uso do capital eleitoral para aprovar a reforma previdenciária. "Mas não é um cenário tranqüilo. No fundo, estamos um pouco na retranca", diz.