

A ELITE SALARIAL DO FUNCIONALISMO PÚBLICO FEDERAL: SUGESTÕES PARA UMA REFORMA ADMINISTRATIVA MAIS EFICIENTE

The top salaries among Brazilian federal civil service: suggestions for a more efficient administrative reform

La élite salarial de la administración pública federal: sugerencias para una reforma administrativa más eficiente

RESUMO

Este artigo tem como objetivo a identificação e análise da elite salarial do funcionalismo público federal brasileiro. Por elite salarial, o trabalho compreende as categorias com maiores salários do Estado. Primeiro, a partir de dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), identificamos as ocupações mais bem remuneradas do conjunto do serviço público no ano de 2018, analisando suas características principais e em quais poderes e esferas se concentravam. Em seguida, utilizando dois critérios de corte distintos, a mediana salarial do Judiciário e o salário de ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) em 2018, verificamos também a evolução salarial da parcela com remunerações mais altas do serviço público federal nos últimos 20 anos. Em particular, focamos no estudo dos chamados supersalários, isto é, aqueles que superam a remuneração de juiz do STF. Demonstramos que, apesar de o poder mais numeroso em termos de vínculos empregatícios ser o Executivo, é o Judiciário que concentra a maior parte das ocupações da chamada elite salarial. Além disso, concluímos que, embora variável ao longo dos anos, o quantitativo dos chamados supersalários é menor do que o esperado no âmbito federal. Ainda assim, gera impacto fiscal relevante. Por fim, comparamos os achados à Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 32/2020, fazendo sugestões para a construção de um projeto de reforma administrativa mais eficiente no combate a privilégios.

Palavras-chave: burocracia, elite salarial, remuneração no serviço público, reforma administrativa, reforma do Estado.

Wellington Nunes¹

gton_nunes@yahoo.com.br
ORCID: 0000-0002-9344-7324

José Teles²

jose.mendes@ipea.gov.br
ORCID: 0000-0002-9973-7373

¹ Universidade Federal do Paraná, Programa de Pós-graduação em Ciência Política, PR - PPGCP/UFPR

² Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea

Submetido 05-01-2021. Aprovado 22-04-2021

Avaliado pelo processo de *double blind review*

DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v26n84.83013>

Editores científicos convidados: Alketa Peci (FGV EBAPE, RJ, Brasil), Cibele Franzese (FGV EAESP, SP, Brasil), Felix Lopez (IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, RJ, Brasil), Leonardo Secchi (UDESC, SC, Brasil) e Thiago Dias (UFRN, RN, Brasil)

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

This paper analyzes the salary elite among Brazilian federal civil servants. We comprehend salary elites as the occupations with the highest salaries in the state. First, using data from Annual Social Inform (RAIS), we identified the top income occupations for all Brazilian civil service in 2018, analyzing its main characteristics, such as predominant branches and spheres of government. Next, using two different criteria, the income median of the judiciary branch and the salary of a member of the Brazilian Supreme Court (STF) in 2018, we verified the recent salary history of the highest income part of Brazilian federal civil servants in the last 20 years. We focused on the study of the so called “supersalários” (supersalaries), i.e., salaries that are higher than the salary of a member of the STF. Despite being the executive branch the one with most employees, we show that the judiciary branch is the one paying the highest salaries. Besides, we conclude that the amount of supersalaries is lower than expected in the federal sphere, even though it is still relevant for public budget. Finally, we compared the findings to the Proposal of Constitutional Amendment (PEC) 32/2020, suggesting ways of building an administrative reform that is more efficient towards fighting privileges in the public civil service.

KEYWORDS: *bureaucracy, salary elite, salaries in public civil service, administrative reform, state reform.*

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo identificar y analizar la élite salarial de la función pública federal brasileña. Por élite salarial, el trabajo comprende las categorías con los salarios más altos en el Estado. En primer lugar, a partir de los datos de la Lista Anual de Información Social (RAIS), identificamos las ocupaciones mejor pagadas en el conjunto del servicio público en 2018, analizando sus principales características y en qué competencias y ámbitos se concentraban. Luego, utilizando dos criterios de corte distintos, el salario medio del Poder Judicial y el salario del Ministro del Tribunal Supremo Federal (STF) en 2018, también verificamos la evolución salarial de la porción con mayores remuneraciones del servicio público federal en los últimos 20 años. En particular, nos centramos en el estudio de los denominados supersalarios, es decir, aquellos que superan la retribución del juez del STF. Demostramos que, si bien el poder más numeroso en materia de vínculos laborales es el Ejecutivo, es el Poder Judicial el que concentra la mayoría de las ocupaciones de la llamada élite salarial. Además, llegamos a la conclusión de que, aunque variable a lo largo de los años, el número de los llamados supersalarios es menor de lo esperado a nivel federal. Aun así, tiene un impacto fiscal relevante. Finalmente, comparamos los hallazgos con la Propuesta de Enmienda Constitucional (PEC) 32/2020, haciendo sugerencias para construir un proyecto de reforma administrativa más eficiente para combatir los privilegios.

PALABRAS CLAVE: *burocracia, élite salarial, salarios del servicio público federal, reforma administrativa, reforma estatal.*

INTRODUÇÃO

A proposta de reforma administrativa (PEC 32/2020) enviada ao Congresso Nacional no dia 3 de setembro de 2020 levou quase dois anos para ficar pronta, mas ainda é muito genérica, carecendo de diretrizes estratégicas claras e de base empírica consistente. O argumento geral que tem sido utilizado para defender a proposta é que o setor público nacional, por ter crescido de maneira descontrolada nas últimas décadas e possuir remunerações exorbitantes quando comparadas com as do setor privado, ocuparia cada vez mais espaço no orçamento, ameaçando a solvência fiscal do Estado.

O problema principal é que esse argumento carece de um diagnóstico mais preciso e detalhado sobre o funcionalismo público nacional. Desde que a PEC 32/2020 foi enviada ao Congresso e pôde ser exposta ao escrutínio público, diversas publicações sobre o tema, na imprensa e em outros espaços, vêm questionando algumas noções genéricas nas quais ela se sustenta. Dessa forma, já se sabe que algumas das preconcepções que orientam a proposta não correspondem à realidade por pelo menos quatro razões.

Em primeiro lugar, a evolução do número de vínculos, no período 1986-2017, ocorreu sobretudo nas esferas estadual e municipal,

acompanhando a expansão da prestação de serviços (saúde, educação, e assistência social) à população (Lopez & Guedes 2019). Em segundo lugar, o emprego privado é dominante no país e cresce de maneira muito mais intensa do que o emprego no setor público (Lopez & Cardoso Jr., 2020). Em terceiro lugar, não há crescimento acelerado das despesas em função do aumento do número de servidores: considerando o período 2006-2017, houve crescimento moderado das despesas com servidores civis da ativa nos três níveis federativos, mas estabilidade dessa despesa como proporção do PIB (Lopez & Cardoso Jr., 2020). Por fim, as discrepâncias entre as remunerações dos setores público e privado não são tão óbvias quanto sugerem comparações que se baseiam apenas em médias gerais para os dois universos. Ao serem levados em conta critérios como os níveis de qualificação das ocupações, há evidências de que: a remuneração do setor público nacional é imensamente heterogênea; as maiores discrepâncias em relação ao setor privado concentram-se entre os 10% mais bem pagos e nas carreiras jurídicas e de especialistas na organização da administração pública (Carvalho, 2020).

Isso posto, este texto tem por objetivo identificar a elite salarial do serviço público federal, quão numerosa ela é e qual o seu impacto fiscal. Utilizando dados de remuneração do Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS), organizados pelo Atlas do Estado Brasileiro (IPEA), almejamos fornecer evidências acerca do estado atual do topo da pirâmide do funcionalismo público brasileiro, contribuindo para fundamentar o debate em torno da reforma administrativa.

Convém esclarecer que utilizamos o termo

“elite” em sentido bem mais estreito do que normalmente ocorre nos trabalhos dessa agenda de pesquisa (por isso recorreremos à expressão “elite salarial”) – sem nos referirmos, por exemplo, ao *background* social e às carreiras políticas dos agentes. Uma síntese das exigências teóricas e metodológicas dessa agenda de pesquisa pode ser encontrada em Perissinotto e Codato (2015). Outras publicações sobre o assunto (*working papers, newsletters, bancos de dados etc.*) podem ser acessados no sítio do Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil: <http://observatory-elites.org/>.

Para analisar essa elite salarial, o texto tem três seções além desta introdução e de uma conclusão. Na primeira delas, lança-se um olhar comparativo sobre o emprego público no Brasil a partir de dados recentes: há hipertrofia no setor público nacional? Ele vem crescendo de maneira descontrolada? Na segunda parte, analisamos a distribuição das ocupações com maiores e menores remunerações médias em 2018 pelos três poderes e três entes federativos. Na terceira seção, procura-se identificar a elite salarial do funcionalismo público federal, sua localização na burocracia federal e estimar seu impacto fiscal. A última seção reúne os principais achados do estudo.

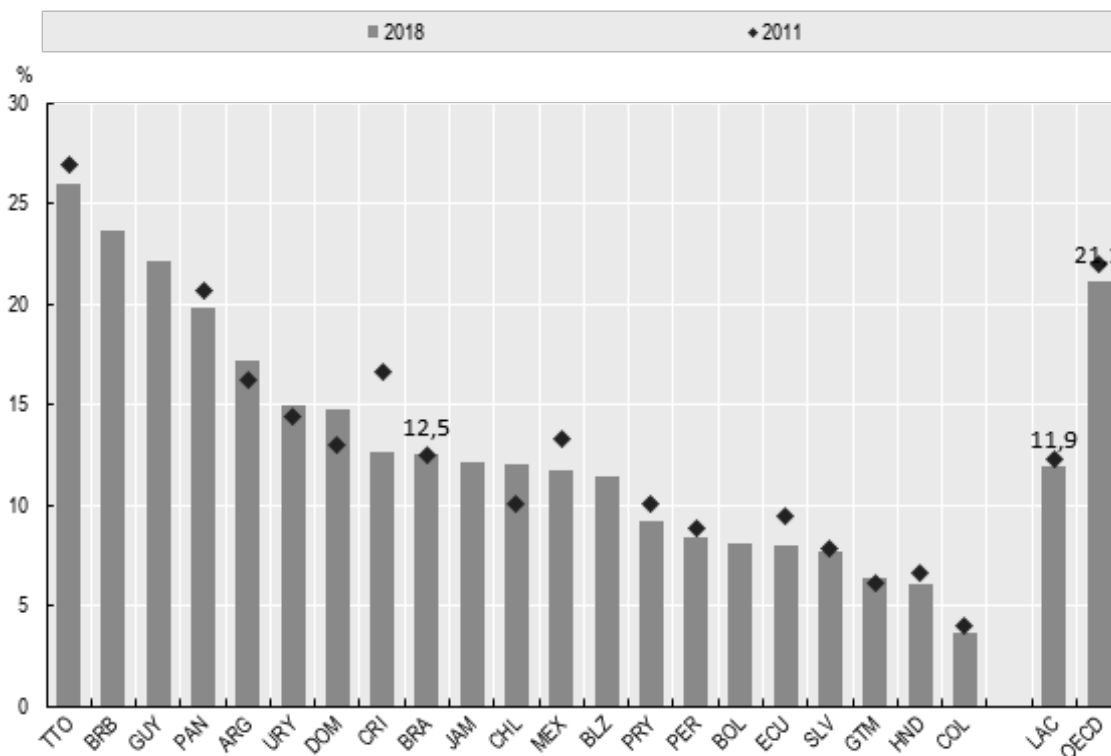
UM OLHAR COMPARATIVO SOBRE O EMPREGO PÚBLICO NO BRASIL

A terceira edição do Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe, um projeto conjunto da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), publicada em março de 2020, oferece grande quantidade de evi-

dências quantitativas e qualitativas sobre o funcionamento dos governos da região. Um dos capítulos do documento oferece uma visão panorâmica sobre o emprego público nos países da América Latina e do Caribe (ALC), permitindo tanto a comparação entre eles quanto com a média dos países da OCDE.

A partir desse exercício comparativo é pos-

Gráfico 1. Participação do emprego no setor público no emprego total, 2011 e 2018



Fonte: OCDE (2020)

O Gráfico 1 mostra a participação que o emprego no setor público tem no emprego total para os anos de 2011 e 2018, em 21 países da América Latina e do Caribe (ALC) para os quais havia dados disponíveis. Duas informações se destacam. A primeira delas é que o Brasil não apenas está longe do grupo de países com as maiores proporções de emprego público em relação ao emprego total – como Trinidad e Tobago (25,9%),

sível verificar duas coisas: se o lugar do emprego público no Brasil destoa de fato da realidade internacional, isto é, se há muito mais funcionários públicos aqui do que em outros lugares; e se houve crescimento acelerado desses números na última década, ou seja, se o emprego no setor público cresce mais no Brasil do que em outros países. Os dados estão nos gráficos 1 e 2.

Barbados (23,6%) e Guiana (22,1%) – mas também está atrás de países como Argentina (17,2%) e Uruguai (15%). Com taxa de 12,5%, fazemos parte do grupo intermediário formado por Costa Rica (12,7%), Jamaica (12,1%), Chile (12%) e México (11,8) – grupo situado muito próximo à média dos países da região (11,9%) e bem distante da média da OCDE (21,1%).

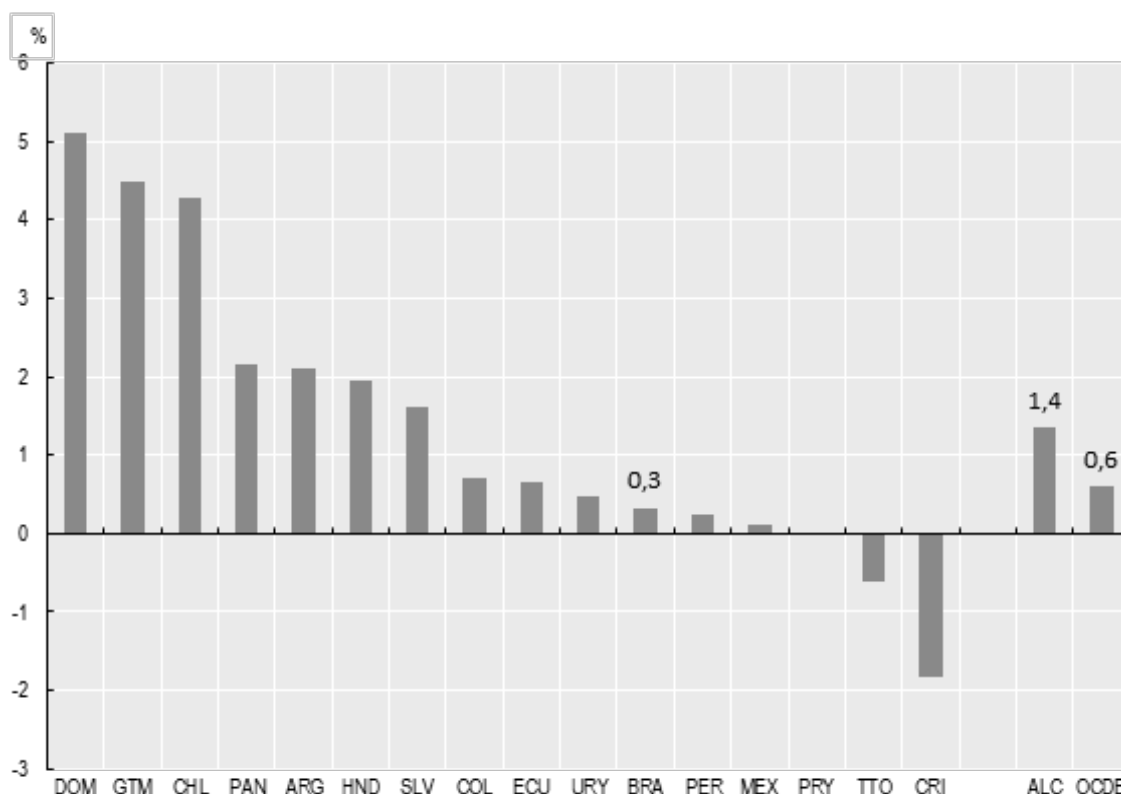
A ELITE SALARIAL DO FUNCIONALISMO PÚBLICO FEDERAL: SUGESTÕES PARA UMA REFORMA ADMINISTRATIVA MAIS EFICIENTE

A segunda informação a ser destacada é que não houve, para o caso brasileiro, crescimento no período considerado, ou seja, a proporção do emprego público no emprego total permaneceu exatamente a mesma entre 2011 e 2018. O Chile, por exemplo, saiu de 10% para 12%; a República Dominicana, de 13% para 14,8%; a Costa Rica, por sua vez, declinou de 16,7% para 12,7%, mas continua à frente do Brasil.

O Gráfico 2, por seu turno, mostra a taxa média de crescimento anual do emprego público para o período 2011-2018, em 16 países da região para os quais havia dados

disponíveis. Nesse quesito, não apenas ficamos muito longe do grupo com as maiores taxas de crescimento, composto por República Dominicana (5,1%), Guatemala (4,5%) e Chile (4,1%), mas também do grupo intermediário, integrado por países como Panamá (2,1%), Argentina (2,1%), Honduras (2,0%) e El Salvador (1,6%). Exceção feita aos dois casos com média negativa (Trinidad e Tobago e Costa e Rica), o Brasil (0,3%) integra o grupo com as menores taxas de crescimento junto com Peru (0,2%) e México (0,1%) – taxas que estão bem abaixo da média para os países da América Latina e Caribe (1,4%) e da OCDE (0,6%).

Gráfico 2. Taxa média de crescimento anual do emprego no setor público (2011-2018)



Fonte: OCDE (2020).

Em suma, os dados produzidos pela OCDE e pelo BID permitem constatar duas coisas. Em primeiro lugar, não há hipertrofia no setor público nacional, ou seja, o emprego público por aqui encontra-se muito próximo à média dos países da região e bem abaixo da média dos países da OCDE. Em segundo lugar, a taxa de crescimento do emprego público no Brasil na última década esteve entre as mais baixas dos países da ALC, ficando abaixo inclusive da média da OCDE – que, por já possuírem setores públicos mais robustos do que os dos países latino-americanos e caribenhos, tendem a ter um crescimento mais lento nesse quesito. Os dados da OCDE, no entanto, mostram que as despesas com remunerações de servidores, como proporção do PIB em 2017, eram muito maiores no caso brasileiro (13,3%) do que a média tanto da ALC (8,9%) quanto da OCDE (9,2%) (OCDE, 2020, p. 68-69). Esses dados agregados, porém, não iluminam a conhecida heterogeneidade na remuneração do serviço público nacional, nem tampouco permitem localizar eventuais privilégios. Procuramos avançar nessas questões nas seções seguintes.

ILUMINANDO AS DESIGUALDADES DO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

As constatações da seção anterior – não há

hipertrofia no setor público nacional e o crescimento do emprego público no Brasil na última década esteve bem abaixo das médias observadas na ALC e na OCDE – não dizem nada sobre os níveis de remuneração praticados por aqui. Para avançar nessa direção, analisamos a seguir as diferenças salariais entre as ocupações com vencimentos médios mais altos e mais baixos do funcionalismo público. Primeiro, para o conjunto do funcionalismo público nos três poderes e três níveis federativos, e, logo após, apenas para a esfera federal. Utilizamos dados da RAIS do ano de 2018. As ocupações são referentes à classificação da CBO 2002. Incluímos apenas ocupações com pelo menos cem vínculos ativos naquele ano e todas as remunerações foram deflacionadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) de dezembro de 2019.

Das dez ocupações mais bem remuneradas do serviço público brasileiro, sete estão na esfera federal e oito estão no Poder Judiciário. É o que mostra a Tabela 1, que indica ainda que são as carreiras jurídicas as que têm maiores vencimentos médios. Entre as dez, apenas auditor-fiscal da Receita Federal não é uma atividade vinculada à área do Direito. Todas as remunerações foram deflacionadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) de dezembro de 2019.

Tabela 1. Dez maiores remunerações mensais médias do serviço público (2018)

Esfera	Poder	Ocupação	Remuneração Média (R\$)
Estadual	Judiciário	Procurador de justiça	40.039
Federal	Judiciário	Procurador regional da República	37.372
Federal	Judiciário	Procurador regional do trabalho	35.637
Estadual	Executivo	Procurador de justiça	34.840
Federal	Judiciário	Procurador da República	34.657
Federal	Judiciário	Ministro do Superior Tribunal do Trabalho	34.292
Federal	Judiciário	Juiz de Direito	34.125
Federal	Judiciário	Procurador do trabalho	33.456
Federal	Judiciário	Juiz do trabalho	32.639
Estadual	Executivo	Auditor-fiscal da receita federal	32.608

Fonte: Elaboração própria, com dados da RAIS 2018 organizados pelo Atlas do Estado Brasileiro (IPEA)

Ampliando o escopo para as 20 carreiras com maiores salários médios em 2018, as tendências observadas mantêm-se: 65% das ocupações são vinculadas ao Judiciário, 20% ao Executivo e 15% ao Legislativo. Além disso, 55% delas atuam em âmbito federal e 45%, estadual. Não havia nenhuma ocupação vinculada à esfera municipal entre os 20 maiores salários médios em 2018. É nessa esfera que se concentra a maior parte dos vínculos públicos: em 2017, 57% deles estavam ligados aos municípios.

Quando observamos os salários da base

da pirâmide do funcionalismo, as características observadas invertem-se. O poder predominante é o Executivo. Todas as dez ocupações com menores remunerações médias em 2018 estão vinculadas a esse poder. Sete delas estão no âmbito municipal e três no estadual, refletindo o quanto a esfera mais numerosa do serviço público é, também, aquela que apresenta os menores salários médios. Essas ocupações são, em geral, prestadores de serviços operacionais, a exemplo do monitor de transporte escolar, cozinheiro e garçom.

Tabela 2. Dez menores remunerações mensais médias do serviço público (2018)

Esfera	Poder	Ocupação	Remuneração Média (R\$)
Municipal	Executivo	Cozinheiro de carnes	1.145
Estadual	Executivo	Instrutor de cursos livres	1.134
Municipal	Executivo	Monitor de transporte escolar	1.131
Municipal	Executivo	Assistente técnico de seguros	1.128
Municipal	Executivo	Cozinheiro do serviço doméstico	1.108
Municipal	Executivo	Artesão modelador (vidros)	1.107
Municipal	Executivo	Vassoureiro	1.106
Municipal	Executivo	Garçom (serviços de vinhos)	1.040
Estadual	Executivo	Gestor em segurança	890
Estadual	Executivo	Supervisor de crédito e cobrança	359

Fonte: Elaboração própria, com dados da RAIS 2018 organizados pelo Atlas do Estado Brasileiro (IPEA)

Analisando as 20 ocupações com menores remunerações médias, o cenário mantém-se: 75% d está vinculada à esfera municipal e 25% à estadual. Não havia, portanto, nenhum cargo federal entre as menores remunerações do serviço público brasileiro em 2018. Ademais, todas as 20 estavam vinculadas ao Poder Executivo. O Executivo municipal, portanto, principal prestador de serviços diretos à população brasileira, era, em 2018, aquele que concentrava os menores salários médios do Estado.

Considerando apenas o nível federal, das dez ocupações mais bem remuneradas, nove estão no Judiciário e uma no Legislativo. A maior remuneração média está no Judiciário: é a ocupação de procurador regional da República, R\$ 37.372,00. No Legislativo, a única ocupação presente entre as dez com maiores remunerações no nível federal é a de dirigente do serviço público, com remuneração média de R\$ 32.170,00 (Tabela 3).

Tabela 3. Dez maiores remunerações mensais médias do serviço público federal (2018)

Esfera	Poder	Ocupação	Remuneração Média (R\$)
Federal	Judiciário	Procurador regional da República	37.372
Federal	Judiciário	Procurador regional do trabalho	35.637
Federal	Judiciário	Procurador da República	34.657
Federal	Judiciário	Ministro do Superior Tribunal do Trabalho	34.292
Federal	Judiciário	Juiz de Direito	34.125
Federal	Judiciário	Procurador do trabalho	33.456
Federal	Judiciário	Juiz do trabalho	32.639
Federal	Judiciário	Juiz federal	32.302
Federal	Legislativo	Dirigente do serviço público federal	32.171
Federal	Judiciário	Promotor de justiça	31.778

Fonte: Elaboração própria, com dados da RAIS 2018 organizados pelo Atlas do Estado Brasileiro (IPEA)

Quando ampliamos o escopo de análise para as 20 maiores remunerações, porém, o cenário de predominância absoluta do Judiciário entre os salários mais altos é matizado. Ocupações vinculados ao Executivo passam a ser predominantes, com 50%, seguidas pelo Judiciário, com 45% e, finalmente, o Legislativo, com apenas uma ocupação, ou 5%. São responsáveis por esse aumento da presença do Executivo ocupações como a de delegado de polícia, com remuneração média de R\$ 29.982,00, e a de auditor fiscal do trabalho, com remuneração média de R\$ 29.264,00. Esses números indicam que, ao menos no âmbito federal, o Executivo concorre com o Judiciário entre as ocupações com as remunerações mais altas. O salário médio de ocupações como a de juiz do trabalho, sétima ocupação com

remuneração federal mais alta em 2018, é superior ao de algumas das funções políticas mais elevadas da República, como a de ministro de Estado, 15.^a colocada no *ranking*.

Entre as dez ocupações com as menores remunerações médias da União, há majoritariamente prestadores de serviços auxiliares, como assistente de laboratório e auxiliar de escritório, e serviços operacionais, como serventes de obras. O menor salário médio do nível federal era o de auxiliar de cartório, no valor de R\$ 1.460,00. O décimo menor era o de desenhista detalhista, com remuneração média de R\$ 3.734,00. O vencimento médio de um desenhista detalhista é 8,5 vezes menor que o de um promotor de justiça, o décimo mais alto no nível federal.

Oito das dez menores remunerações estavam no Executivo e duas no Judiciário. Levando em consideração as 20 menores remunerações, o quadro mantém-se, com o Executivo com 90% das ocupações e o

Judiciário, 10%. Situação contrastante, portanto, com o topo superior da pirâmide remuneratória da União, no qual o Judiciário tem grande participação. O Legislativo é pouco representado no topo e não aparece na base.

Tabela 4. Dez menores remunerações mensais médias do serviço público federal (2018)

Esfera	Poder	Ocupação	Remuneração Média (R\$)
Federal	Executivo	Desenhista detalhista	3.734
Federal	Executivo	Procurador federal	3.638
Federal	Executivo	Servente de obras	3.560
Federal	Executivo	Administrador de edifícios	3.424
Federal	Executivo	Assistente de laboratório industrial	3.276
Federal	Executivo	Faxineiro	3.084
Federal	Judiciário	Auxiliar de escritório	2.890
Federal	Executivo	Entrevistador censitário e de pesquisas amostrais	2.220
Federal	Executivo	Supervisor de entrevistadores e recenseadores	1.621
Federal	Judiciário	Auxiliar de cartório	1.460

Fonte: Elaboração própria, com dados da RAIS 2018 organizados pelo Atlas do Estado Brasileiro (IPEA)

Em suma, há dois aspectos principais a serem destacados aqui. O primeiro é a expressiva participação do Judiciário entre as ocupações com maiores remunerações médias. Das dez ocupações com maiores remunerações médias em 2018 no conjunto do funcionalismo, oito estavam vinculadas a esse poder. No nível federal, a participação do Judiciário era de nove das dez ocupações com vencimentos mais elevados. Na base da pirâmide, diferentemente, o Judiciário não aparece. Esses dados indicam uma grande participação do Judiciário entre as ocupações com altos salários no funcionalismo público, a despeito de ser o Executivo o poder responsável por prestar a maior quantidade de serviços e, de longe, o mais numeroso. Em 2018, o Executivo tinha 620.857 víncu-

los civis ativos e 4.214 ocupações, enquanto o Judiciário tinha 139.318 vínculos ativos e 454 ocupações. Por um lado, isso pode estar relacionado à maior variedade de ocupações existentes no Executivo. Por outro, nem sequer as ocupações de maior complexidade desse poder estão presentes em proporção semelhante à do Judiciário entre as maiores remunerações do setor público.

O segundo aspecto relevante é o predomínio das ocupações da esfera federal entre as maiores remunerações, o que é explicado, entre outros fatores, pela maior escolaridade média dos trabalhadores desse nível (Lopez & Guedes, 2019). Das dez ocupações com maiores vencimentos médios, sete estavam vinculadas à União, em 2018, três

aos Estados e nenhuma aos municípios. De forma oposta, entre as dez menores remunerações médias, sete eram municipais, três estaduais e nenhuma federal. De fato, apesar de ser a esfera com mais vínculos ativos e que mais presta serviços diretos à população, os municípios apresentam remunerações médias inferiores aos Estados, enquanto estes ficam atrás da União (Lopez & Guedes, 2019). Tendo em vista que as maiores remunerações se concentram na esfera federal, passamos, então, a analisá-la mais detidamente.

EM BUSCA DA ELITE SALARIAL DO FUNCIONALISMO PÚBLICO FEDERAL

A seção anterior identificou as ocupações mais bem remuneradas do serviço público brasileiro, além de contribuir para a compreensão de sua diversidade e complexidade, apresentando a desigualdade que existe entre as maiores e menores remunerações. As primeiras concentram-se no Judiciário e no nível federal e as segundas no Executivo e nos municípios.

Dito isso, é importante considerar que, mesmo quando se analisa apenas o âmbito federal, a heterogeneidade salarial entre os servidores ainda é imensa (Lopez & Guedes 2019) e, por causa disso, propostas de ajustes paramétricos (como a PEC 32/2020) tendem, por um lado, a não obter resultados significativos na diminuição das desigualdades entre as carreiras, e por outro, a comprometer a prestação de serviços à população (c.f. Carvalho, 2020; Costa, Silveira, Azevedo, Carvalho, & Barbosa 2020). Dessa forma, se o objetivo for, de fato, combater privilégios existentes no setor público,

a primeira coisa a ser feita deveria ser identificá-los com precisão.

O objetivo desta seção é justamente avançar nessa direção. Para tanto, utilizamos uma base de dados produzida a partir da RAIS, contida no Atlas do Estado Brasileiro, que dispõe de informações relativas aos vínculos de trabalho ativos e permanentes no setor público federal civil brasileiro, nos três poderes, para os anos de 2000, 2005, 2010, 2015 e 2018. Foram considerados, além da remuneração base, os demais valores contemplados na RAIS: adicionais, suplementações, gratificações, bônus por produtividade, licenças-prêmio, férias, décimo terceiro etc. (para a lista completa, ver RAIS 2019, p. 37-38).

Proporção de vínculos federais acima da mediana do Judiciário

O primeiro exercício para tentar identificar a elite salarial no funcionalismo público federal foi considerar apenas os vínculos com remunerações acima da mediana do Judiciário – que, como se sabe, é a maior entre os três poderes da República, e cujas distâncias em relação ao Executivo e ao Legislativo vem aumentando desde 2005 (Gráfico 3). Foram selecionados, então, apenas os vínculos civis do poder público federal cujas remunerações mensais médias, no ano em questão, eram superiores à mediana do Judiciário no mesmo ano. Todas as remunerações médias mensais, por ano, foram corrigidas pelo INPC de dezembro 2019 e incluem eventuais bonificações, remunerações por desempenho, venda de licenças acumuladas, entre outros. Os valores das respectivas medianas estão na Tabela 1.

Tabela 5. Remuneração do Poder Judiciário (medianas)

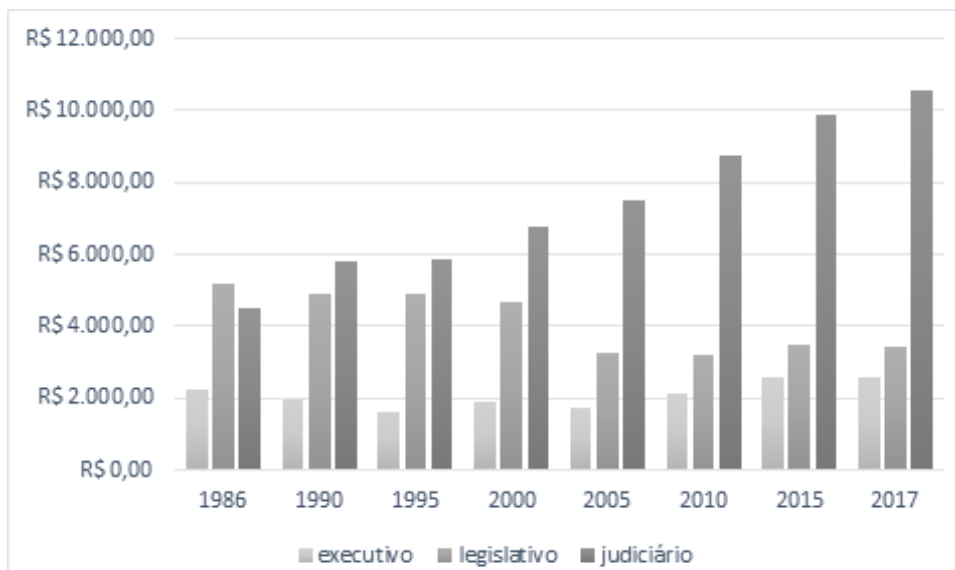
Ano	Remuneração do Judiciário (mediana)
2018	R\$ 13.589,00
2015	R\$ 13.106,00
2010	R\$ 14.565,00
2005	R\$ 12.238,00
2000	R\$ 11.222,00

Fonte: Elaboração própria, com dados do Atlas do Estado Brasileiro (IPEA)

Olhando para os valores relacionados na Tabela 1, percebe-se muito claramente que, embora estejamos tratando de níveis de remuneração bastante razoáveis para os padrões brasileiros, não é possível identificar a elite salarial do funcionalismo público fe-

deral utilizando como critério a mediana do Judiciário. Ainda assim o exercício é útil analiticamente, pois permite uma primeira aproximação acerca da distribuição dos níveis de remuneração entre os três poderes.

Gráfico 3. Evolução das medianas de remuneração nos três poderes (1986-2017)

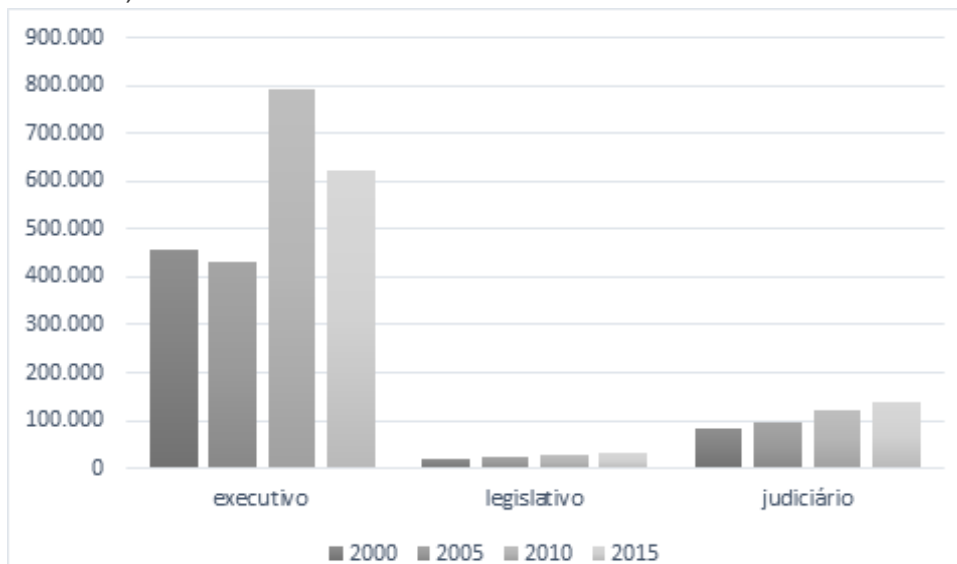


Fonte: Atlas do Estado Brasileiro, IPEA.

Para avançar nessa direção, é preciso ter em conta que a quantidade de vínculos é muito distinta entre os três poderes (Gráfico 4). Isso significa que a comparação metodologicamente mais adequada não é entre a quantidade absoluta de vínculos acima da mediana em cada um dos poderes, mas entre suas respectivas proporções, isto é, a

taxa de vínculos acima da mediana em cada um deles. Dito de outro modo, considerar o número de vínculos acima da mediana sem levar em conta a quantidade total de vínculos em cada poder da República enviesaria as informações em desfavor daqueles mais numerosos (Executivo e Judiciário).

Gráfico 4. Total de vínculos civis ativos no âmbito federal por poder em anos selecionados (em milhares)



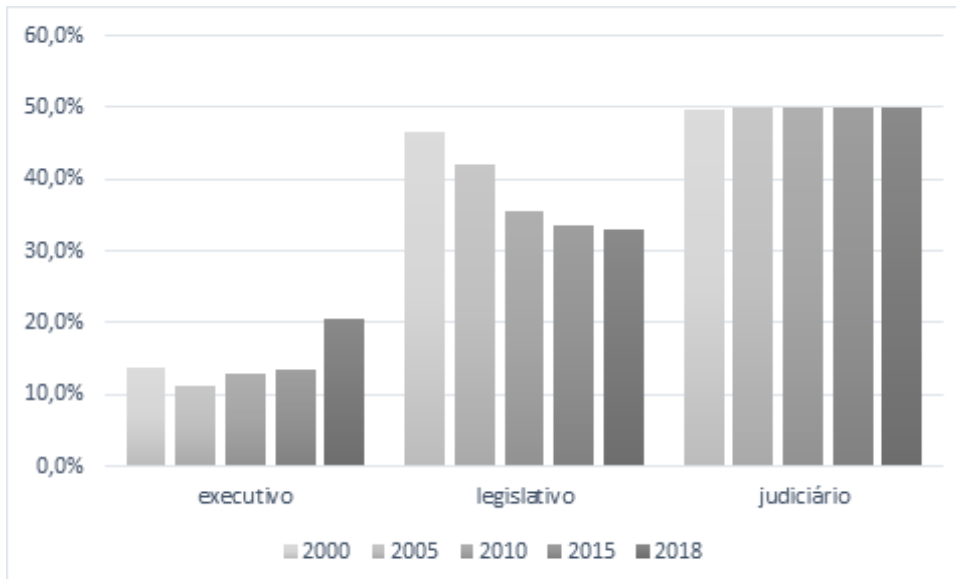
Fonte: Atlas do Estado Brasileiro, IPEA.

Isso posto, o Gráfico 5 mostra a proporção de vínculos, em cada poder, acima da mediana para anos selecionados (2000, 2005, 2010, 2015 e 2018). O primeiro aspecto a ser notado é que a grande maioria dos servidores públicos federais possui remunerações inferiores à mediana do Judiciário. No caso do Executivo, mesmo quando a proporção de vínculos acima desse limiar atingiu seu nível mais alto, no ano de 2018, representava 1/5 do total (20,5%) – logo, 4/5 dos vínculos tinham remunerações que estavam abaixo disso; nos outros anos considerados, as proporções eram ainda menores, pouco

acima dos 10%.

Mesmo no caso do Legislativo, que tem proporções de vínculos acima da mediana bem superiores às do Executivo em todos os anos observados, elas estiveram invariavelmente abaixo de 50% e com viés de queda desde 2000: em 2018, a proporção observada foi de 33,1%, ou seja, 2/3 dos vínculos estavam abaixo da mediana. No caso do Judiciário, obviamente, a proporção de vínculos acima da mediana representa 50% do total em todos os anos.

Gráfico 5. Proporção de vínculos acima da mediana do Judiciário, por poder, em anos selecionados



Fonte: elaboração dos autores a partir de dados do Atlas do Estado Brasileiro, IPEA.

Na comparação entre os poderes da República, por sua vez, fica claro que a proporção de vínculos acima da mediana é muito maior no Legislativo e principalmente no Judiciário, que possui o triplo da proporção observada no Executivo. Além disso, a tendência no caso do Legislativo é de queda, o que corrobora a informação já amplamente difundida de que os níveis de remuneração no Judiciário são os mais elevados entre os três poderes. Esses dados corroboram evidências de outros estudos acerca do custo do poder Judiciário. Da Ros (2015), por exemplo, mostrou que o custo do sistema de justiça brasileiro, que inclui também o MP, as defensorias e advocacias públicas, é bastante elevado para os padrões internacionais.

Proporção de supersalários no funcionalismo público

Ainda que a mediana do Judiciário seja a mais elevada entre os três poderes, seu va-

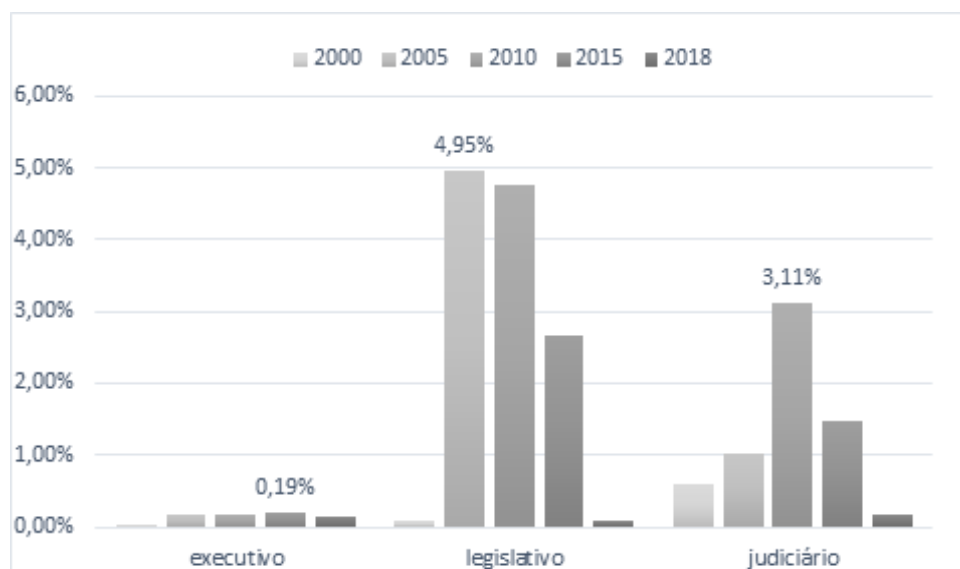
lor em 2018 era R\$ 13.589,00 – incluídos aí eventuais bonificações, remunerações por desempenho, venda de licenças acumuladas, entre outros. Embora estejamos tratando de remunerações elevadas – em um país onde a renda média do trabalho é pouco superior aos R\$ 2.200,00 – essa não é, parece claro, a elite salarial do funcionalismo público federal. Em outros termos, a mediana do Judiciário como linha de corte pode ser um bom ponto de partida, mas não de chegada. Um critério bem mais exigente do que esse é o teto do funcionalismo público – dado constitucionalmente pela remuneração dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF). Como a remuneração entre os ministros do STF pode variar, o critério utilizado aqui foi adotar como ponto de corte o subsídio mais alto recebido por um ministro em 2018, a preços de dezembro de 2019. A partir daí, o procedimento foi o seguinte: foram considerados apenas os vínculos cuja média das remunerações mensais, no ano em questão, foi superior à média mensal do subsídio

mais alto recebido por um ministro do STF em 2018 (R\$ 40.501,00, corrigido pelo INPC de dezembro de 2019). Todas as remunerações médias também foram consideradas a preços de dezembro de 2019. Aqui também foram considerados, além da remuneração base, os demais valores contemplados na RAIS: adicionais, suplementações, gratificações, bônus por produtividade, licenças-prêmio, férias, décimo terceiro etc. Ainda assim, boa parte dos chamados pendurica-

lhos não é declarada na RAIS, de modo que é possível que as quantidades de supersalários encontradas estejam subestimadas.

Utilizando esse critério, a quantidade de vínculos com os chamados supersalários não é tão grande quanto muitas vezes se imagina. Ao contrário, trata-se de um grupo bastante minoritário, isto é, uma verdadeira elite em termos remuneratórios.

Gráfico 6. Proporção de vínculos civis ativos com supersalários do funcionalismo público federal



Fonte: elaboração dos autores a partir de dados do Atlas do Estado Brasileiro, IPEA.

O Gráfico 6 mostra a proporção de vínculos civis federais ativos com supersalários, por poder da República, para os mesmos anos utilizados anteriormente, e, como se nota, há imensa discrepância entre eles: Judiciário e Legislativo tinham, proporcionalmente, muito mais vínculos acima do limite constitucional do que o Executivo. Neste, o maior valor da série foi de 0,19% em 2015; já no Legislativo essa proporção atingiu 4,95% em 2005 e ficou muito próximo disso (4,75%) em 2010, enquanto no Judiciário o maior valor da série foi de 3,11% em 2010. Por ou-

tro lado, também é possível perceber que os supersalários têm tendência de queda nos três poderes: no Legislativo desde 2010 e no Judiciário e no Executivo desde 2015. Portanto, não se trata de argumentar que a proporção de vínculos públicos federais com supersalários seja irrelevante; trata-se, sim, de dar ao fenômeno a relevância que ele de fato possui. Para isso, verificamos a evolução tanto da quantidade de vínculos acima do teto de 2018 quanto do impacto fiscal médio dessas remunerações nas duas últimas décadas. Os números estão na Tabela 6.

Tabela 6. Evolução numérica e do impacto fiscal dos supersalários federais

Ano	Total de vínculos	Remuneração média mensal	Valor acima do teto de 2018	Custo anual médio por vínculo	Custo médio total no ano
2000	725	R\$ 44.357,05	R\$ 3.855,94	R\$ 50.127,22	R\$ 36.342.234,50
2005	2974	R\$ 47.649,44	R\$ 7.148,33	R\$ 92.928,29	R\$ 276.368.734,46
2010	6553	R\$ 47.610,26	R\$ 7.109,15	R\$ 92.418,95	R\$ 605.621.379,35
2015	4109	R\$ 47.951,82	R\$ 7.450,71	R\$ 96.859,23	R\$ 397.994.576,07
2018	1248	R\$ 54.973,98	R\$ 14.472,87	R\$ 188.147,31	R\$ 234.807.842,88

Fonte: Elaboração própria, com dados do Atlas do Estado Brasileiro (IPEA)

É possível perceber duas tendências muito claras. A primeira é de crescimento tanto no número total de vínculos com supersalários, quanto no seu custo médio total por ano, entre 2000 e 2010: o primeiro cresce quase dez vezes e o segundo quase 20. A segunda tendência é de queda nesses indicadores: em relação a 2010, o número total de vínculos recua cerca de 80%, enquanto o custo médio anual declina pouco mais de 60%. Por outro lado, tanto o valor médio acima do teto de 2018 quanto o custo médio anual por vínculo acima do teto crescem de maneira significativa durante todo o período, o que indica que o impacto fiscal dos supersalários diminuiu em 2015 e em 2018 em função da redução no número de vínculos acima do teto – e não porque as remunerações daqueles que ganham acima desse limiar estejam diminuindo.

Adicionalmente, é preciso ter em conta que a Tabela 2 apresenta apenas uma estimativa superficial. Por se basear na média das remunerações recebidas nos anos em questão, essa estimativa subestima o impacto fiscal real. Da mesma forma, considerou-se neste trabalho, como já foi dito, apenas os vínculos civis ativos do setor público federal, sem levar em conta, portanto, os servidores dos Estados, dos municípios e das Forças

Armadas. Isso significa que o impacto fiscal dos supersalários é maior do que sugere o exercício feito aqui.

Em suma, ainda que a proporção de supersalários no funcionalismo público federal seja pouco expressiva numericamente, três aspectos precisam ser levados em conta. O primeiro é o potencial distorcivo que essas remunerações possuem: em 2010, os 6.553 vínculos com supersalários custaram aos cofres públicos mais de R\$ 600 milhões. O segundo aspecto a ser considerado é que a redução do impacto fiscal experimentada nos últimos anos tem a ver com o declínio do número de vínculos acima do teto de 2018, e não com a queda das remunerações que permanecem acima desse limiar: o custo médio anual por vínculo avançou mais de 270% entre 2000 e 2018. Por fim, é preciso enfatizar que os supersalários (em qualquer quantidade) afrontam diretamente o artigo 37 da Constituição Federal:

A remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais

agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos (Art. 37, XI).

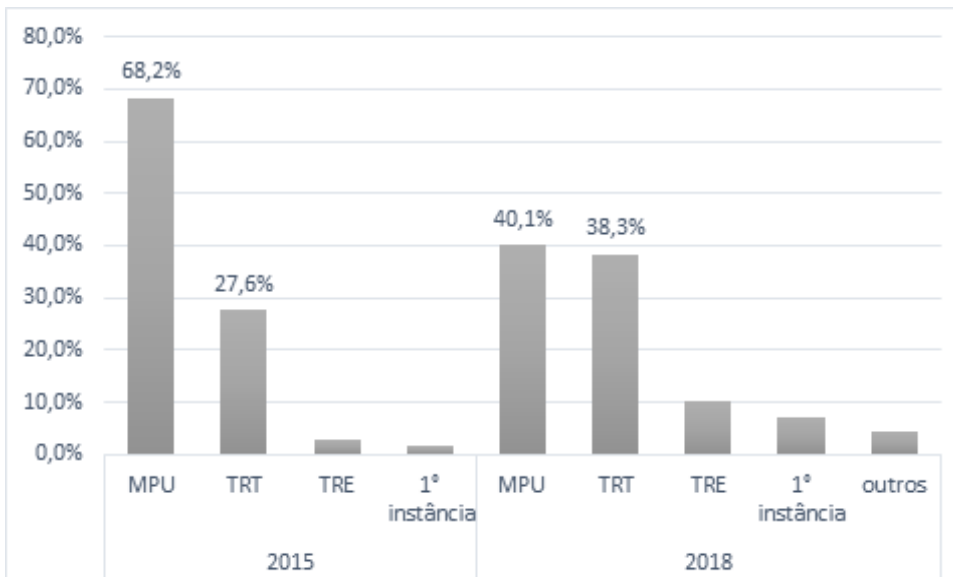
Dito de outro modo, se o objetivo de uma eventual reforma administrativa for, de fato, combater privilégios, os supersalários do funcionalismo não podem ficar de fora. A efetiva aplicação do teto salarial, aliás, dispensa qualquer mudança constitucional, já que o limite está inscrito na Carta, como vimos. O PL6726/2016, que já tramitou no Se-

nado em 2017, recentemente entrou em discussão na Câmara dos Deputados. Um dos aspectos fundamentais do projeto original é que, além do salário-base, indenizações, subsídios, verbas de representação, abonos, gratificações, prêmios, horas-extras, auxílios moradia etc. também passem a fazer parte do cálculo para o teto remuneratório constitucional, o que contribuiria para a efetiva aplicação do dispositivo constitucional.

Localizando a elite salarial do funcionalismo público federal

É possível ajustar o foco da análise para identificar os órgãos, definidos com base na razão social dos empregadores, pelos quais está distribuída a elite salarial do funcionalismo público federal. De maneira mais específica, é possível desagregar os dados do Gráfico 6 pelos órgãos públicos aos quais pertencem os vínculos com supersalários. Isso feito, percebe-se muito claramente que, dentro de cada um dos poderes, há grande concentração dos vínculos com altíssimas remunerações. Os Gráficos 7, 8 e 9 mostram esses dados, por poder da República, para os anos de 2015 e 2018.

Gráfico 7. Distribuição dos supersalários por órgãos do Judiciário e MPU

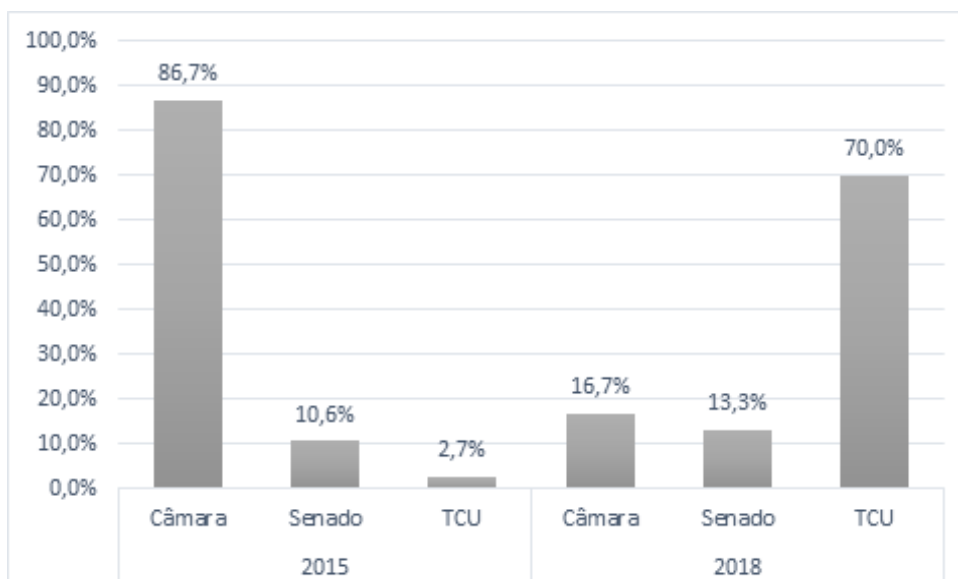


Fonte: elaboração dos autores a partir dos dados do Atlas do Estado Brasileiro, IPEA

Começando pelos órgãos do sistema de justiça, o Gráfico 7 mostra que o Ministério Público da União (MPU) respondia por 68,2% dos vínculos acima do limite constitucional em 2015; outros 27,6% estavam nos Tribunais Regionais do Trabalho (TRT); Tribunais Regionais Eleitorais (TRE) tinham 2,6% e a Justiça Federal de Primeira Instância, 1,6%. No ano de 2018, a distribuição muda um pouco, mas os mesmos dois órgãos continuam respondendo pela grande maioria dos supersalários: dos 227 vínculos com altíssimas remunerações localizados no Judiciá-

rio, 91 (40,1%) estavam no MPU e 87 (38,3%) nos TRTs; os Tribunais Regionais Eleitorais e a Justiça de Primeiro Grau, por sua vez, quadruplicaram suas participações, passando a 10,1% e a 7%, respectivamente. O que, no entanto, não muda o fato de que dois órgãos apenas (MPU e TRTs) concentravam quase 4/5 dos supersalários do Judiciário em 2018; no mesmo ano, o total de vínculos desses dois órgãos somados representavam 47% (65.131) do total de vínculos ativos no sistema de justiça (Judiciário e MPU).

Gráfico 8. Distribuição dos supersalários por órgãos do Legislativo e TCU

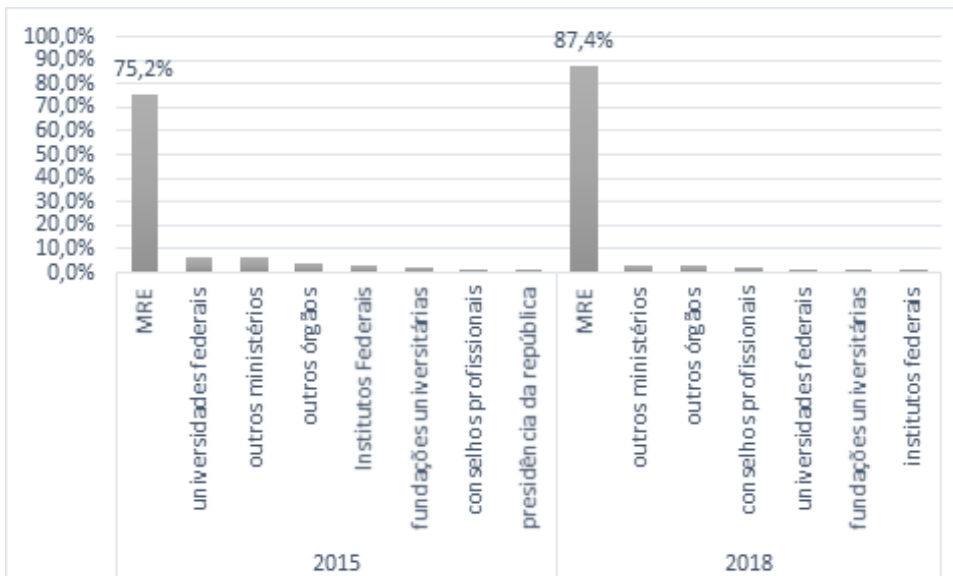


Fonte: elaboração dos autores a partir dos dados do Atlas do Estado Brasileiro, IPEA

O Poder Legislativo é composto pela Câmara dos Deputados, pelo Senado Federal e por um órgão auxiliar de controle, o Tribunal de Contas da União (TCU), que, portanto, concentravam a totalidade dos vínculos acima do teto, tanto em 2015 quanto em 2018. No primeiro caso, a Câmara respondia por impressionantes 86,7% dos supersalários no Legislativo; Senado e TCU tinham 10,6% e 2,7%, respectivamente. Em 2018 a concentração manteve-se, mas passou a residir no TCU (70%); na Câmara dos Deputados, por sua vez, a proporção de vínculos acima do limite constitucional reduziu-se drástica-

mente, para 16,7%, enquanto no Senado houve leve incremento, passando a 13,3%. É interessante notar que a mudança nos lócus de concentração dos salários mais elevados da Câmara para o TCU, entre 2015 e 2018, coincide com o período no qual os órgãos de controle ganharam imenso prestígio – na esteira dos desdobramentos da Operação Lava Jato. Também vale ter em conta que o número total de vínculos no TCU (2.456), em 2018, era muito menor do que no Senado (6.666) e, principalmente, na Câmara (19.587).

Gráfico 9. Distribuição dos supersalários por órgãos do Executivo



Fonte: elaboração dos autores a partir dos dados do Atlas do Estado Brasileiro, IPEA

No caso do Executivo, por ter uma quantidade absoluta de vínculos muito maior do que os outros dois poderes, a concentração é ainda mais impressionante. O Gráfico 9 mostra que o Ministério das Relações Exteriores (MRE) respondia por 894 dos 1.189 supersalários que havia no Executivo em 2015, o que equivale a 75,2%. Supreendentemente, em 2018 a concentração aumentou: naquele ano, o MRE concentrava 866 dos 991 vínculos acima do teto existentes no Executivo; incríveis 87,4%. Em outros termos, enquanto 3/4 dos supersalários do Executivo estavam no MRE em 2015, em 2018 essa concentração ultrapassa 5/6. Uma possível explicação aqui é o fato de boa parte dos servidores do Itamaraty serem remunerados em moedas estrangeiras, quase sempre valorizadas em relação ao real.

Em suma, a elite salarial do funcionalismo público federal é facilmente identificável: concentra-se principalmente no Ministério Público da União, tribunais regionais e superiores, na Câmara dos Deputados, no Se-

nado, no Tribunal de Contas da União e no Ministério das Relações Exteriores. Em outros termos, são procuradores, desembargadores, juízes, ministros, diplomatas – categorias profissionais que, como sabemos, não estão incluídas na proposta de reforma administrativa enviada ao Congresso. Incluí-las é necessário se o objetivo for, de fato, atacar os privilégios no serviço público nacional.

CONCLUSÃO

Com o intuito de contribuir para o debate em torno de uma eventual reforma administrativa no Brasil, este estudo teve como objetivo principal identificar a elite salarial do serviço público federal. Isso precisa ser feito porque, tanto na proposta de reforma enviada ao Congresso (PEC 32/2020) quanto no discurso predominante no governo, o servidor público é tratado de forma simplista, como uma categoria homogênea de privilegiados que atrapalha o desenvolvimento nacional. A realidade, no entanto, é bem diferente.

Em primeiro lugar, é preciso ter em conta que a evolução do número de vínculos públicos nas últimas três décadas esteve majoritariamente localizada nos estados e municípios brasileiros, respondendo à exigência constitucional de oferta de bens públicos à população – notadamente saúde, educação e seguridade social (Lopez & Guedes 2019). Em segundo lugar, como visto na segunda seção deste texto, quando se compara a situação do emprego público no Brasil com a observada nos países da América Latina e do Caribe (ALC) e da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento (OCDE), o argumento do número excessivo de servidores não se sustenta. Mais especificamente, os dados produzidos pela OCDE e pelo Banco Interamericano do Desenvolvimento (BID), publicados em 2020 (gráficos 1 e 2), mostram que: não há hipertrofia no setor público nacional, ou seja, o emprego público por aqui encontra-se muito próximo à média dos países da região e bem abaixo da média dos países da OCDE; a taxa de crescimento do emprego público no Brasil na última década esteve entre as mais baixas dos países da ALC, ficando abaixo inclusive da média dos países da OCDE – que, por possuírem setores públicos mais estruturados do que os dos países da América Latina, tendem a ter um crescimento mais lento nesse quesito.

Em terceiro lugar, as ocupações com maiores remunerações concentram-se no nível federal e no Poder Judiciário. São juízes, desembargadores e procuradores, categorias excluídas do atual projeto de reforma administrativa. A base da pirâmide, por outro lado, é constituída pelos servidores que atuam na ponta, nos municípios, prestando serviços diretos à população. Estes, que

são a maioria do funcionalismo, estão muito distantes dos supersalários recebidos pela elite do serviço público federal.

Em quarto lugar, mesmo no âmbito federal, tido muitas vezes como uma espécie de ilha de privilegiados, a imensa maioria dos vínculos possuem remuneração abaixo da mediana do Judiciário (Gráfico 5). No caso do Executivo, mesmo quando a proporção de vínculos acima desse limiar atingiu seu nível mais alto, no de 2018, representava 1/5 do total (20,5%), ou seja, 4/5 dos vínculos tinham remunerações médias que estavam abaixo disso; nos outros anos considerados, as proporções eram ainda menores, ficando pouco acima dos 10%. No que se refere ao Legislativo, que tem proporções de vínculos acima da mediana bem superiores às do Executivo em todos os anos observados, elas estiveram invariavelmente abaixo de 50% e com viés de queda desde 2000: em 2018, a proporção observada foi de 33,1%, ou seja, 2/3 dos vínculos estavam abaixo da mediana. Apenas no caso do Judiciário, obviamente (já que o ponto de corte utilizado foi a mediana das remunerações deste poder), a proporção de vínculos acima da mediana representa 50% do total em todos os anos.

Logo, para identificar uma elite salarial entre os servidores públicos federais, é preciso subir o sarrafo. Para caminhar nessa direção, a estratégia utilizada foi usar como ponto de corte o teto remuneratório do funcionalismo público (estabelecido no artigo 27 da Constituição Federal) – que é dado pela remuneração dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF). Como a remuneração entre os ministros do STF pode variar, adotou-se como ponto de corte o subsídio mais alto

recebido por um ministro no ano de 2018. A partir daí, o procedimento foi considerar apenas os vínculos cuja média das remunerações mensais, no ano em questão, foi superior à média mensal do subsídio mais alto recebido por um ministro do STF em 2018 (valores deflacionados pelo INPC de dezembro de 2019). Isso feito, duas constatações emergem: a primeira delas é o potencial distorcivo que os supersalários possuem: os 6.553 vínculos com altíssimas remunerações médias, em 2010, custaram aos cofres públicos mais de R\$ 600 milhões (Tabela 2); a segunda é que a redução do impacto fiscal experimentada nos últimos anos tem a ver com o declínio do número de vínculos com remunerações acima do teto constitucional, e não com a queda no valor recebido por aqueles que permanecem acima desse limiar: o custo médio anual por vínculo acima do teto avançou 270% entre 2000 e 2018 (Tabela 2). Por fim, é perfeitamente possível localizar essa elite salarial – isto é, identificar, com base na razão social dos empregadores, os órgãos onde estão concentrados os supersalários federais. O verbo concentrar não é casual, mas descreve fielmente a distribuição das remunerações. No Poder Executivo, o hub dos supersalários encontra-se no Ministério das Relações Exteriores; no Legislativo, ele está no Tribunal de Contas da União; e no Judiciário, divide-se entre Ministério Público da União e os tribunais regionais e superiores – notadamente, os Tribunais Regionais do Trabalho.

Tais resultados corroboram pesquisas anteriores que demonstraram não apenas a maior remuneração média do Judiciário, mas também que a desigualdade salarial entre os poderes não se deve apenas a razões observáveis como escolaridade e tem-

po de serviço, mas também a motivos não observáveis, configurando uma espécie de prêmio salarial para servidores do Judiciário e do Legislativo quando comparados ao Executivo (Nakamura & Vaz, 2020). A existência desse prêmio deve-se às capacidades de barganha superiores possuída pelos membros desses poderes, particularmente dos magistrados, que são capazes de influenciar fortemente a agenda de políticas públicas com vistas a defender seus interesses corporativos (Carvalho & Leitão, 2013; Carvalho, 2017). Por outro lado, esta análise avança no debate sobre os supersalários no serviço público brasileiro, na medida em que realiza um estudo longitudinal dessas remunerações, identificando em que ocupações, poderes e órgãos elas têm se concentrado ao longo do tempo.

Em outros termos, a elite salarial do funcionalismo público federal é composta, fundamentalmente, por procuradores, desembargadores, juízes, ministros de tribunais, parlamentares e diplomatas. Essas categorias, no entanto, não estão incluídas no projeto de reforma administrativa enviado ao Congresso Nacional em setembro. O efetivo cumprimento do teto, por sinal, dispensa qualquer mudança na Constituição, uma vez está inscrito em seu artigo 37 – isto é, pode ser feito por legislação ordinária.

Sob a narrativa de combater privilégios, portanto, a PEC 32/2020 propõe ajustes profundos para a grande maioria das carreiras do serviço público nacional, mas exclui aquelas nas quais os privilégios se concentram. Consequentemente, essa proposta de reforma administrativa, se aprovada da forma como está, não apenas vai manter os privilégios da elite salarial do funcionalismo analisada nes-

te trabalho, como corre o risco de comprometer a oferta de bens públicos à população – ao atingir professores de ensino básico e médio, enfermeiros, médicos e demais profissionais da rede pública de saúde (SUS), assistentes sociais, bombeiros, policiais civis e militares, guardas municipais etc.

De modo a aprofundar o conhecimento sobre a elite remuneratória do Estado brasileiro, pesquisas futuras podem dedicar-se ao estudo dos diferenciais remuneratórios entre ocupações, cargos e carreiras, buscando aprimorar a identificação daqueles que são, de fato, beneficiados por privilégios. Dada a subdeclaração das remunerações na RAIS, que não inclui boa parte dos penduricalhos existentes, particularmente nos poderes Judiciário e Legislativo, o principal investimento a ser feito por estudos posteriores deve ser na obtenção de novas fontes de dados salariais para quantificar valores acima do teto. Nesse esforço, é essencial a cooperação da burocracia e das lideranças políticas, especialmente no Ministério da Economia, interessadas em produzir uma reforma administrativa que contribua para a melhoria do serviço público brasileiro e, conseqüentemente, da capacidade de atuação do Estado.

REFERÊNCIAS

- Anpprev (2020). *Análise comparativa da PEC 32/2020 e Constituição em vigor*. Recuperado de https://www.anpprev.org.br/redactor_data/20200908124312_reforma-administrativa---quadro-comparativo-comentado_compressed.pdf.
- Banco Mundial. (2017). *Um ajuste justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil*. Washington: Banco Mundial.
- Carvalho, A. D. Z. de. (2017). Juscorporativismo: Os juízes e o judiciário na Assembleia Nacional Constituinte. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 114. doi:10.9732/P.0034-7191.2017V114P31
- Carvalho, E., & Leitão, N. (2013). O poder dos juízes: Supremo Tribunal Federal e o desenho institucional do Conselho Nacional de Justiça. *Revista de Sociologia e Política*, 21(45), 13–27. doi:10.1590/S0104-44782013000100003
- Carvalho, S. S. (2020). *Qualificando o Debate sobre os Diferenciais de Remuneração entre Setores Público e Privado no Brasil*. Brasília: Cadernos da Reforma Administrativa, Fonacate, 2020.
- CNJ(2020). *Justiça em números 2020*. Recuperado de <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>.
- Costa, J., Silveira, F., Azevedo, B., Carvalho, S., & Barbosa, A. (2020). *Heterogeneidade do Diferencial Salarial Público-Privado*. Rio de Janeiro: Boletim do Mercado de Trabalho: conjuntura e análise, IPEA, n. 86.
- Da Ros, L.. (2015). O custo da Justiça no Brasil: Uma análise comparativa exploratória. *Newsletter. Observatório de elites políticas e sociais do Brasil*. NUSP/UFPR, 2(9), p. 1-15. ISSN 2359-2826. Recuperado de <http://observatory-elites.org/wp-content/uploads/2012/06/newsletter-Observatorio-v.-2-n.-9.pdf>.

- Lopez, F., & Guedes, E. (2019). *Três décadas de funcionalismo brasileiro (1986-2017): Atlas do Estado brasileiro*. Rio de Janeiro: IPEA.
- Lopez, F., & Cardoso JR., J. C. (2020). *A verdade sobre os números do emprego público e o diferencial de remunerações frente ao setor privado no Brasil*. Brasília: CADERNOS da Reforma Administrativa, Fonacate.
- Nakamura, L. M., & Vaz, D. V. (2020). *Quão heterogêneo é o setor público no Brasil? Uma análise das diferenças salariais entre os poderes executivo, legislativo e judiciário*. Administração Pública e Gestão Social. doi:10.21118/apgs.v12i4.5809
- OECD. (2020). *Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe 2020*, OECD Publishing, Paris: doi:10.1787/9e6d37a1-pt.
- Perissinoto, R., Codato, A. (orgs.). (2015). *Como estudar elites*. Curitiba: Editora UFPR.
- RAIS (2019). *Manual de orientação: ano-base 2019*. Recuperado de http://www.RAIS.gov.br/sitio/RAIS_ftp/ManualRAIS2019.pdf.