

A POLÍTICA SALARIAL: UMA VISÃO PANORÂMICA DA LEGISLAÇÃO

*Maria Isabel H. da Jornada**

Este artigo se propõe a recuperar a trajetória da legislação salarial brasileira desde 1964 até a conjuntura atual. Reconstituir, mesmo que de forma panorâmica, o painel de mosaico da política salarial — representado pelas distintas leis e decretos que nele estão embutidos — constituiu-se num esforço de análise que visa, fundamentalmente, resgatar as perdas acumuladas pela classe trabalhadora ao longo dos anos. Assim procedendo, poder-se-á melhor apreender o alcance das recentes medidas substanciadas na nova política salarial promulgada pelo Congresso Nacional.

Ao longo dos últimos 25 anos — período correspondente à vigência da política salarial — foram muitas as alterações imprimidas à legislação dos salários, especialmente na última década, quando se sucederam inúmeros decretos e decretos-leis, reflexos da crise em que mergulhou o País e dos desmandos da política econômica.

Deve ser recordado que a política salarial, enquanto corpo de leis e decretos destinados à fixação e à regulação dos salários recebidos pelos trabalhadores, só aparece na cena brasileira a partir de 1964, com a ascensão dos militares ao poder. O novo regime alterou substancialmente as regras de reajustamento salarial. A negociação direta entre sindicatos patronais e de trabalhadores, prática usual no período anterior a 1964, foi extinta para que o Estado se convertesse no árbitro exclusivo das questões salariais.

A ingerência do Estado nessa instância — que até o advento do regime militar era restrita à política do salário mínimo — foi estendida para o conjunto dos assalariados, que teve seus índices de reajuste salarial totalmente submetidos à "racionalidade" da política econômica implantada pelo governo militar.

As primeiras medidas econômicas do novo governo, sob orientação da equipe econômica formada pelos Ministros da Fazenda, Octávio Gouvea de

* Socióloga da FEE.

Agradeço as críticas e as valiosas sugestões de Naira Lapis e Mara Feltes. A elas, obviamente, não recai qualquer responsabilidade com respeito aos erros e imprecisões porventura remanescentes.

Bulhões, e do Planejamento, Roberto Campos, visavam, basicamente, ao controle e à redução da inflação, através de uma política de estabilização de cunho monetarista, que levou a uma forte recessão industrial, a qual perdurou até 1967. O plano de combate à inflação definido no primeiro Programa de Ação Econômica do Governo 1964/66 (PAEG) (BR. Minist. Planej. Coord. Econ.), divulgado alguns meses após a intervenção militar, conferia um papel estratégico à formulação de uma política salarial que represasse os salários, juntamente com o controle do "deficit" público.

A política salarial foi concebida como um mecanismo de extrema importância para a continuidade do processo de desenvolvimento do capitalismo no Brasil. A compressão dos salários obedecia à racionalidade do novo modelo econômico, centrado no padrão de acumulação de capital inaugurado a partir da segunda metade da década de 50. O novo padrão — fundado na produção de bens de consumo duráveis e conectado à produção de bens de capital — requeria uma maior concentração de renda como uma forma de resolver os problemas de financiamento da acumulação ao nível interno. A contenção salarial insere-se, pois, dentre os mecanismos destinados a financiar internamente a expansão econômica. É preciso ressaltar que as medidas econômicas foram acompanhadas de uma forte repressão política — tônica do regime que se instaura em 1964 —, o que tornou possível a execução das mesmas, por mais antipopulares que fossem. O desmantelamento da coalizão política anterior — sustentada pelo populismo —, a intervenção nos sindicatos postos sob controle do Estado e a regulamentação da lei de greve (que significou, na prática, a inviabilização de "greves legais") abalaram fortemente a capacidade de resistência dos trabalhadores e abriram caminho para o arrocho salarial que se configuraria nitidamente em 1965, com a Lei nº 4.725, de 13 de julho. Essa lei, conhecida como a "lei do arrocho salarial", estendeu ao setor privado, com caráter de obrigatoriedade, as normas de **disciplinamento salarial** já adotadas para o setor público. Os funcionários públicos foram os primeiros a experimentar a rigidez com que o governo militar iria enfrentar as questões salariais. As primeiras providências de cunho salarial dirigiram-se ao serviço público, através da Circular nº 10, de 19 de junho de 1964, onde o Governo estabeleceu o primeiro conjunto de normas para os reajustes, revisões e acordos salariais restritos a essa categoria. Inaugurava-se com essa circular a prática de submeter os componentes dos índices de reajustes salariais aos índices "teoricamente aceitos" ou "tecnicamente admitidos" na política econômica.

Basicamente, o conjunto de normas estabelecidas para o funcionalismo e posteriormente para os assalariados do setor privado estipulava o restabelecimento do salário real dos últimos 24 meses anteriores ao mês de reajustamento, com periodicidade anual. Foi prevista também a incorporação de uma taxa correspondente ao aumento da produtividade (produ-

tividade média nacional), fornecida pelo Conselho Nacional de Economia, além de um resíduo inflacionário, que era a metade da estimativa da inflação futura.

A Lei nº 4.725 é o marco inicial de uma abrangente política de compressão salarial que, por meio de vários decretos e decretos-leis, seguiu de forma contínua até 1974. A conjuntura 1964-74, do ponto de vista da problemática salarial, é caracterizada pelo arrocho. As medidas adotadas visavam aprimorar os mecanismos que garantissem um controle cada vez maior do Estado sobre os reajustes. Assim, foram proibidos os repasses para o preço das mercadorias de todo e qualquer índice de correção salarial acima do que era estipulado por lei, bem como não era permitida a realização de convenção ou acordo coletivo que se opusesse às normas fixadas pelo Governo. O Poder Executivo assumiu, ainda, o controle do cálculo dos índices de recomposição do salário médio real.

Deve-se registrar que, até 1968, quando um novo Decreto-Lei tornou permanente o controle estatal sobre os reajustes, a ingerência do Estado estava limitada a um período de três anos, conforme o estipulado pela Lei nº 4.725. A partir desse ano, o Estado assumia definitivamente a responsabilidade de fixar os níveis de remuneração da força de trabalho. O aprofundamento do controle estatal nessa esfera ocorre simultaneamente ao início da fase de expansão da economia brasileira — período conhecido como o do "milagre brasileiro" — e com o aumento da inconformidade popular e a mobilização dos trabalhadores. A resposta do Governo para enfrentar a mobilização sindical, cuja expressão maior foram as greves históricas de Contagem e Osasco, foi editar um novo decreto-lei em junho de 1968, para acabar com a greve de Contagem e evitar a eclosão de novos movimentos paredistas. Através desse dispositivo, o Governo assegurou a todas as categorias profissionais um abono de emergência de 10,0%, bem como o fator de correção do resíduo inflacionário admitido pelo Executivo, pois o mesmo reconhecia que as estimativas da inflação vinham sendo ultrapassadas pela taxa efetiva de elevação dos preços. Um reconhecimento que não era gratuito, pois a reposição salarial surgia como o item principal das pautas de reivindicações dos sindicatos.

Dessa forma, a mudança na política salarial visava a uma correção "a posteriori" dos efeitos que a subestimação do resíduo inflacionário acarretava aos salários. Entretanto essa correção não tinha efeito retroativo, não compensava as perdas já sofridas pelos trabalhadores em consequência dos "erros de estimativa" inerentes aos índices de "inflação admitida".

A política salarial até aqui promulgada acarretou uma profunda e progressiva deterioração do poder aquisitivo dos salários percebidos pelos trabalhadores. Expressão flagrante disso encontra-se na própria fór-

mula oficial de reajuste que recompunha o salário médio dos últimos 24 meses ao invés do salário real existente no vigésimo quarto mês anterior ao reajuste. Com esse critério de reajuste, o efeito da inflação, nesse período de 24 meses, era incorporado definitivamente aos salários. Há que considerar também que os cálculos dos índices de correção salarial fugiam completamente ao controle dos trabalhadores. A determinação dos elementos necessários para o cálculo dos reajustes era estabelecido por organismos praticamente imunes à pressão dos trabalhadores, como o Conselho Monetário Nacional e a Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

A reação do Governo não se restringiu, obviamente, à esfera salarial. A insatisfação popular e a "onda" oposicionista que tomou conta do País foram motivos suficientes para o endurecimento do regime, com a edição, no final de 1968, do Ato Institucional nº 5 (AI-5). A repressão política abria caminho para a consecução do modelo econômico. A "paz social" tão cara ao capital para o êxito dos seus investimentos, se não estava garantida, também já não estava ameaçada.

Novas alterações na sistemática dos reajustes salariais ocorreram nos anos de 1974 e no final de 1979, numa conjuntura marcada pela crise, que tanto era econômica quanto política, e de crescente mobilização dos vários segmentos que compõem a sociedade civil. O fim do "milagre", o "projeto de distensão" do Governo Geisel, o revigoramento do movimento sindical — que se refletia no surto grevista entre os anos de 1978 e 1980 — e a reorganização dos setores de oposição constituíam-se no pano de fundo para entender-se a mudança na orientação da política salarial.

A Lei nº 6.147, editada em 20 de novembro de 1974, representou um abrandamento na política dos salários, uma vez que o cálculo do reajuste salarial passou a ser feito de acordo com a variação do salário médio dos últimos 12 meses e foi estabelecido um abono de emergência de 10% que seria considerado como antecipação do próximo reajuste. Outra inovação que vale destacar diz respeito à implantação do fator de reajustamento salarial, que seria adotado para corrigir os salários e publicado mensalmente pelo Governo. A existência do fator de reajustamento salarial assegurava todo o poder de decisão para o Executivo, pois o Governo não mais publicaria, em separado, os coeficientes de atualização monetária dos salários e dos fatores de correção do resíduo. Procedendo dessa forma, tornou-se inviável verificar se as estimativas de tais elementos conduziram a resultados confiáveis. Com isso, mais uma vez, perderam os trabalhadores.

A nova investida do Governo sobre os salários veio na forma da nova política salarial de 1979, que atendia às necessidades de um contexto de aceleração inflacionária e de disseminação dos movimentos reivin-

dicatórios. A Lei nº 6.708, conhecida como a "nova lei salarial", a par de provocar uma modificação substancial na política salarial, mantinha o essencial, que era o seu caráter estatal. Os reajustes salariais continuavam a ser fixados por índices calculados por agências governamentais, embora fossem novos índices.

A nova lei estipulou o reajuste semestral automático, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) calculado pelo IBGE, e diferenciado por faixas salariais. Foi instituído, ainda, um reajuste adicional baseado na produtividade da categoria profissional, negociado entre empresários e trabalhadores, anualmente, por ocasião do dissídio ou convenção coletiva.

A diferenciação de reajustes salariais seguia uma sistemática cumulativa, denominada de "efeito cascata". As faixas salariais eram três, e para cada uma delas corresponderia uma proporção fixa do INPC dos seis meses anteriores, respeitando a regra mencionada. À faixa inferior, até três salários mínimos, seria concedido o INPC integral mais um adicional de 10%; à faixa seguinte, entre três e 10 salários mínimos, o INPC integral, considerando-se que até o limite da faixa anterior era válida a norma estipulada para a mesma; à faixa superior, acima de 10 salários mínimos, 80% do INPC, sempre se observando que até os respectivos limites das faixas anteriores eram válidas as regras estipuladas para as mesmas.

Assim, as faixas de salários mais altas passaram a receber reajustes inferiores à perda do poder aquisitivo, a fim de propiciar ganhos às camadas de menor remuneração. Houve, pois, uma redistribuição salarial restrita ao âmbito da massa de salários, ou seja, redistribuição dentro da folha de salários, isentando o capital de dar a sua contribuição.

Uma alteração importante, porque evitou quedas maiores no poder aquisitivo da classe trabalhadora, foi a substituição do princípio de repor o salário médio dos últimos 12 meses pelo princípio de repor o pico salarial seis meses antes do reajuste. Foi eliminada também qualquer tentativa de antecipação de parte da inflação futura, pois todo reajuste passou a se basear na taxa de inflação pretérita. A periodicidade semestral, outra modificação relevante na política salarial, também evitou uma queda maior nos salários. Todavia é preciso considerar que esse elenco de medidas foi introduzido em um ano em que a inflação se acelerava vertiginosamente, superando, em larga margem, a taxa média dos anos anteriores, e que, portanto, não significou uma melhoria real para os trabalhadores.

Na verdade, essa sistemática de reajustes salariais, ao invés de constituir-se em um instrumento de distribuição de renda, converteu-se num mecanismo de transferências salariais sem onerar a parcela de lu-

dos das empresas, visto que o relevante, sob a ótica dos custos de produção, é o total da folha salarial e não o salário percebido por determinada categoria.

No final de 1980, a política salarial foi novamente modificada para melhor adequar-se à política recessiva que estava sendo implementada pelo Governo, a qual viria a se aprofundar nos anos subseqüentes. A lei nº 6.886, de dezembro desse ano, instituiu mais duas faixas de reajuste: a penúltima (de 15 a 20 salários mínimos) tinha o INPC reduzido à metade; e a última (acima de 20 salários mínimos), apenas o aumento baseado na produtividade. Isso comprimiu ainda mais o topo da pirâmide salarial. Com essas alterações, o achatamento das remunerações mais elevadas tornou-se ainda mais drástico, reafirmando-se o aspecto particularmente criticável da nova política: o de tentar promover a redistribuição somente entre os assalariados, impedindo aumentos que viessem ameaçar os lucros dos empresários. Sem dúvida, essa nova modificação provocou uma queda mais acentuada no poder aquisitivo das faixas de maiores salários, compensando mais do que proporcionalmente os ganhos das camadas mais baixas e, por isso, não representou pressão nos custos das empresas.

O caráter distributivo da nova lei salarial foi definitivamente desfigurado em 1983, quando uma profusão de decretos-leis imprimiram novos critérios de arrocho aos salários. O aprofundamento da crise econômica e a aceleração inflacionária fizeram com que a política econômica se voltasse novamente contra os salários, atribuindo a eles uma responsabilidade maior na alimentação do processo inflacionário. O arrocho recrudescia com novos contornos. Não poderia ser de outra forma, pois o Governo recorreu ao FMI, assinando a primeira Carta de Intenções no início de 1983. O receituário ortodoxo do Fundo não poupou os salários. As reformulações na política salarial eram decorrência das exigências do FMI, que identificava como prioridades o corte no "deficit" público e a redução da inflação.

Dessa forma, em fevereiro de 1983, aparecia o Decreto-Lei nº 2.012, que retirava os 10% acima do INPC para aqueles que ganhavam até três salários mínimos. A distribuição das faixas para efeitos do reajuste também foi modificada, assumindo a seguinte configuração: até três salários mínimos, 100% do INPC; de três a sete salários mínimos, 95% do INPC; de sete a 15 salários mínimos, 80% do INPC; de 15 a 20 salários mínimos, 50% do INPC; acima dos 20 salários mínimos, livre negociação.

Como o referido decreto não foi aprovado pelo Congresso, foi substituído, em junho do mesmo ano, pelo Decreto-Lei nº 2.024, que estendeu o reajuste à base de 100% do INPC para os trabalhadores que ganhavam até

sete salários mínimos. Arrefecia-se um pouco o arrocho, mas permanecia o mesmo desvirtuamento do caráter distributivo observado anteriormente.

Logo depois, diante da rejeição do Congresso a mais um decreto salarial, surgia, em julho do mesmo ano, o Decreto-Lei nº 2.045 que, aprovado em reunião extraordinária do Conselho de Segurança Nacional, suspendeu a correção salarial por faixas de remuneração, restringindo os reajustes a 80% da variação do INPC semestral. O índice de produtividade ficou limitado a um teto máximo, dado pelo PIB "per capita", e abriu-se uma brecha para o não-cumprimento da legislação na medida em que era permitido às empresas, em caso de prejuízo ou "força maior", reajustarem os salários em menos de 80% do INPC. O arrocho aprofundou-se de forma drástica, acarretando perdas de grandes proporções para a classe trabalhadora, visto que a massa salarial evoluía em 80% do INPC. Na verdade, a defasagem em relação ao aumento real do custo de vida era maior ainda, pois o próprio INPC passou a ser expurgado, o que significava não considerar aumentos atípicos, fora da média. Sempre que isso acontecesse, se repetiriam os preços do mês anterior.

As reações populares e mesmo aquelas no interior do Congresso Nacional foram tão intensas que nem a maioria governamental conseguiu agir coesa a fim de aprovar o Decreto. Desse modo, o Governo enviou ao Congresso um novo decreto-lei, de nº 2.064, que enfrentou uma reação maior ainda, sendo, imediatamente, substituído pelo Decreto-Lei nº 2.065, de outubro de 1983. Com esse conjunto de normas, retornava o sistema cumulativo de reajustes que havia sido suprimido pelo decreto anterior, de acordo com a seguinte fórmula de reajuste: até três salários mínimos, 100% do INPC; de três a sete salários mínimos, 80% do INPC; de sete a 15 salários mínimos, 60% do INPC; acima de 15 salários mínimos, 50% do INPC. A par de estabelecer as faixas com cumulatividade e produtividade, embora em limite abaixo dos Decretos-Leis nºs 2.024 e 2.012, esse Decreto previa a extinção gradativa das mesmas a partir de agosto de 1985 e estabelecia a negociação direta entre sindicatos, sem a tutela estatal, a partir de agosto de 1988.

Um ano depois, em 1984, a compressão salarial nas faixas mais elevadas era insustentável do ponto de vista político. A concessão de adiantamentos e abonos de salários tornou-se uma prática usual, pois era a forma encontrada pelos sindicatos para enfrentar a defasagem salarial. Uma nova lei salarial era sancionada em outubro desse ano, reduzindo o número de faixas, para beneficiar os salários superiores a sete salários mínimos.

A Lei nº 7.238, que conservava a sistemática cumulativa, instituiu apenas duas faixas salariais: até três salários mínimos, 100% do INPC; acima de três salários mínimos, 80% do INPC, com a possibilidade de negociação direta entre patrões e empregados dos 20% restantes.

A ciranda de decretos do regime militar estava completa. A mudança de governo no ano seguinte imprimiria um caráter transitório à lei salarial de 1984. Mais do que uma alteração na sistemática dos reajustes, essa lei expressava uma tentativa de reforma da estrutura sindical — o que já podia ser observado no Decreto-Lei nº 2.065 — segundo padrões mais liberais.

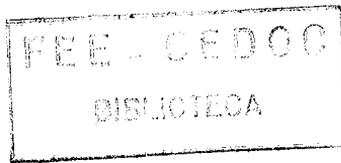
A comparação dessa lei com a lei salarial de 1979 mostra o avanço obtido pelo movimento sindical. Enquanto a lei de 1979 restituiu, de forma muito limitada, aos sindicatos a possibilidade de negociar um aumento acima do reajuste, baseado na produtividade, a Lei nº 7.238 ampliou o espaço para a negociação, garantindo aos sindicatos, além da complementação entre 80% e 100%, um aumento efetivo e a parcela suplementar desse aumento, com base na produtividade, todos repassáveis aos preços das mercadorias, excetuando o relacionado com a produtividade.

Não obstante, o quadro de arrocho permanecia, devendo-se salientar que, no início de 1985, o aumento permitido em função da produtividade foi fixado em 2%.

A Nova República, no seu primeiro ano, não provocou alteração na política salarial, contrariando as expectativas de que a legislação salarial promulgada no final do governo militar seria imediatamente modificada, a fim de permitir maior justiça social.

A prática salarial em 1985 para os sindicatos mais fortes não ocorreu em consonância com a lei. As categorias abrigadas nesses sindicatos obtiveram INPC integral para todos os assalariados, bem como alguma forma de reajuste trimestral ou de antecipação salarial e índices de produtividade superiores aos estabelecidos pela legislação. Na prática, pode-se concluir que a legislação já estava superada. O governo da Nova República, apesar de não imprimir, de imediato, alterações na lei, estimulou o seu descumprimento, não exercendo pressão contra as empresas que estavam reajustando os salários mediante negociação direta. Postura compreensível para um governo que declarava ter como prioridade a retomada do crescimento e o combate à inflação, sem esquecer, é claro, o compromisso público de "resgatar a dívida social". Assim, a melhoria salarial da população trabalhadora responderia tanto a uma necessidade de ordem econômica — recuperar a demanda interna para garantir a expansão econômica — quanto uma de ordem política — melhorar o padrão de consumo para dar uma demonstração de que o Governo estava empenhado em promover as transformações sociais requeridas por grande parcela da população brasileira.

Transcorrido um ano do governo da Nova República, a frustração e o desencanto tomariam conta dessa mesma parcela da sociedade que depositou



esperanças na nova aliança de poder que se configurava. Altas taxas de inflação nos dois primeiros meses de 1986, crise de investimentos produtivos, cisões no interior da Aliança Democrática, ameaça de movimentos grevistas de grande envergadura, enfim um quadro de insatisfação quase que generalizado caracterizava o cenário em que nasceu o Decreto-Lei nº 2.283, de 28 de fevereiro desse ano, posteriormente alterado pelo Decreto-Lei nº 2.284, de 10 de março. O Plano de Estabilização Econômica — como ficou conhecido o elenco de medidas baixadas através dos referidos decretos — instituiu uma reforma monetária, com a mudança da unidade do sistema monetário para o cruzado, e transformações significativas na política econômica, cujo alcance político não foi menos significativo.

O Plano Cruzado, como também ficou conhecido, estava fundamentado no chamado "choque heterodoxo" e tinha, dentre as medidas de maior envergadura, a desindexação da economia. Disponha sobre os salários, vencimentos, pensões e proventos que seriam corrigidos pela média dos últimos seis meses e passariam a reger-se por nova legislação de reajustes; determinava igualmente a criação do seguro-desemprego e o congelamento de preços.

No que concerne aos salários, as alterações foram substanciais. A nova sistemática de reajustes determinava a conversão dos salários de fevereiro pela média dos salários reais dos últimos seis meses, acrescidos de um abono de 8%. Os valores daí resultantes seriam estabilizados por um ano, o que, na prática, significava voltar à anualidade anterior a 1979. Na respectiva data-base, as categorias teriam a incorporação automática de 60% da variação acumulada do Índice de Preços ao Consumidor (IPC) até aquele momento, sendo que os 40% restantes poderiam ser incorporados mediante negociação direta. Todavia era proibido todo e qualquer aumento a título de reposição das perdas anteriores, bem como o repasse aos preços dos produtos dos aumentos concedidos a partir de março. A par disso, foi previsto um mecanismo de correção automática dos salários, denominado "gatilho", que seria acionado se a inflação atingisse, no período, os 20%. Era a chamada escala móvel.

As críticas ao confisco salarial embutido em tais medidas foram severas.¹ Mais uma vez, a contenção dos salários estava na ordem do dia. Basicamente, as críticas dirigiam-se aos seguintes pontos: primeiro, os salários seriam reajustados pela média dos últimos seis meses e não mais pelo pico, como fixara a legislação anterior; segundo, o critério de cálculo dos salários reais na verdade corrigia apenas os salários de cinco

¹ A esse respeito, ver o texto de Rafael Alves da Cunha (1986, p. 39-57).

meses, não tendo sido considerada a inflação verificada na segunda metade de fevereiro — a inflação zero encontrava-se em março e não em fevereiro, já que os salários foram congelados em 1º de março —; terceiro, a reposição automática de apenas 60% na inflação passada sem dúvida representou uma perda de salário real; quarto, a proibição de qualquer aumento a título de reposição impediu que os trabalhadores recuperassem, ainda que parcialmente, as perdas salariais provenientes do arrocho após 64. Essas críticas, evidentemente, não esgotam o tema, mas não cabe aqui aprofundá-las, resta apenas frisar o que era mais gritante no Plano e que foi motivo de indignação para a classe trabalhadora, ou seja, os preços, os ativos financeiros e os salários foram congelados com critérios diferenciados. Enquanto os primeiros, na sua quase-totalidade, foram congelados pelos valores atualizados de fevereiro de 1986, os salários, como já foi mostrado, foram congelados pela média.

O fracasso do Plano Cruzado,² já configurado no segundo semestre de 1986, levou o Governo a editar um outro conjunto de medidas, sob a inspiração do novo Ministro da Fazenda, Luiz Carlos Bresser Pereira, que substituiu o anterior, Dilson Funaro. O Plano Bresser, concebido para suceder o Plano Cruzado e anunciado em junho de 1987, pretendia ser um "estabilizador" das dificuldades econômicas; no entanto, como assinala Octavio Conceição (1987, p. 13-21), "(...) em vários pontos ele se assemelha ao ajustamento econômico 'à la Delfim', proposto à economia em 1983, avalizado pelo FMI e consubstanciado nos Decretos-Leis nºs 2.045 e 2.065".

Antes de tecer comentários a respeito do Plano Bresser, é preciso registrar que em um aspecto o Plano Cruzado mostrou eficácia, justamente no que concernia aos mecanismos de confisco salarial. Enquanto os preços, passado o período inicial, dispararam e o ágio era uma prática corriqueira, os salários mantinham-se rigorosamente "dentro dos limites da lei".

No tocante aos salários, o Plano Bresser representou a continuidade do confisco, com a eliminação do gatilho salarial (o último disparo incidiu sobre os salários de junho para todas as categorias) e a introdução da Unidade de Referência de Preços (URP) como indexador de salários após o congelamento de 90 dias. O congelamento por esse prazo abrangia os preços, os salários, os aluguéis e as tarifas públicas.

² Não é feita menção ao Plano Cruzado II, por não alterar a política salarial vigente. Não cabe aqui analisar as causas do fracasso do Plano, pois foge aos propósitos e limites do presente artigo.

A mudança na política salarial, mais uma vez, acarretou prejuízos flagrantes para os assalariados. Os reajustes salariais seriam feitos através da URP que correspondia à média mensal da variação do Índice de Preços ao Consumidor ocorrida nos três últimos meses e seria aplicada a cada mês do trimestre subsequente.

Se o gatilho não manteve o salário real dos trabalhadores, os reajustes com base na URP significaram um novo arrocho, pois não conseguiram acompanhar o comportamento dos preços relativos, o que ocasionou uma queda nos salários reais. Acrescenta-se a isso que, graças às "alquimias numéricas" da equipe econômica do Governo, se expurgou um mês de inflação para efeito das correções salariais. Isso ocorreu justamente no mês de junho, período em que se verificou uma acentuada elevação de preços com o IPC alcançando 26,06%. A recuperação dessa perda constituiu-se em um item importante, em todas as campanhas salariais travadas pelos sindicatos, e em mais um motivo de enfrentamento com o Governo. Os sindicatos mais fortes e mobilizados conquistaram, por ocasião dos dissídios, correções salariais acima da inflação acumulada, compensando, por essa via, o expurgo inflacionário provocado pelo Plano Bresser. Os outros segmentos da classe trabalhadora, que não lograram tal êxito, porque não tiveram força política, incorporaram mais uma perda irrecuperável aos seus salários.

A questão salarial foi novamente o centro das controvérsias, quando, no início de 1989, foi anunciado mais um programa de estabilização, acompanhado do congelamento de preços e salários. O Plano Verão, concebido com o objetivo principal de conter a aceleração inflacionária que poderia levar o País a uma hiperinflação, atropelou as negociações que estavam sendo feitas no âmbito do pacto social — do qual participavam o Governo, os empresários e um segmento dos trabalhadores representados pela CGT — e mostrou o real significado do pacto.

O Plano Verão constituiu-se num conjunto de medidas econômicas de curto prazo, que foram estabelecidas através da Medida Provisória nº 32, de 15 de janeiro de 1989, para posterior aprovação pelo Congresso Nacional, conforme as normas da nova Constituição. As disposições nele contidas determinavam a criação de uma nova moeda (o cruzado novo que corresponde a um mil cruzados), o congelamento de preços, salários e câmbio, extinção da correção monetária, limitação do crédito, alterações no cálculo da inflação, além de medidas de caráter fiscal que contemplavam a extinção de órgãos públicos, privatizações e demissões de funcionários.

Importa aqui destacar a mudança imprimida na política salarial, que aprofundou o arrocho e tornou a sistemática anterior, baseada na URP, "um mal menor", pois a sua manutenção evitaria perdas maiores. De nada adiantaram as manifestações de amplos segmentos da sociedade pedindo a manu-

tenção da URP como forma de impedir a adoção de um critério mais arrochante. A URP foi extinta, e o congelamento de salários foi feito pela média de 1988, justamente quando o nível salarial estava corroído pelas altas taxas de inflação verificadas nesse ano. Comprimiu-se drasticamente a massa salarial para impedir que um possível aumento da demanda pressionasse os preços.

Repete-se a mesma sistemática dos congelamentos anteriores: preços e salários foram congelados em níveis distintos, provocando perdas mais acentuadas para os trabalhadores³, devido à acelerada remarcação de preços que antecede o Plano, em virtude do vazamento de informações.

Finalmente, depois de cinco meses sem política salarial — situação inédita no País, desde que se inaugurou o controle estatal sobre os salários —, o Congresso Nacional formula uma nova política salarial, fusão de propostas de vários partidos políticos, que fez renascer os reajustes em "cascata" e o "gatilho", agora a partir de um índice de inflação de 5% ao mês. Essa política combina, assim, aspectos de várias políticas salariais passadas, como o escalonamento por faixas salariais, conforme estipulado no final dos anos 70 e começo dos anos 80, a automaticidade e a mensalização das políticas do gatilho e da URP.

A Lei nº 7.788, promulgada pelo Presidente do Congresso, em 03 de julho, após uma tentativa do Governo de alterar o projeto original aprovado pelo Congresso — o qual vetava pontos significativos do mesmo —, reintroduz a indexação dos salários à inflação.

A nova política salarial, que define regras de correção dos salários nominais a serem aplicadas a partir de 1º de junho de 1989, provocou tanta polêmica que foi preciso editar uma cartilha explicativa, dada a dificuldade para compreender a sistemática dos cálculos ali contidos. As novas regras determinam os reajustes diferenciados por faixas de salários tanto no que diz respeito ao índice quanto à periodicidade. Reedita-se o "efeito-cascata", com a seguinte configuração: na faixa até três salários mínimos, reajustes mensais pelo IPC do mês anterior; na faixa acima de três até 20 salários mínimos, reajustes mensais divididos em duas etapas de cálculo, qual seja, para a parcela correspondente a três salários mínimos será aplicado o IPC do mês anterior, o que resulta num valor monetário com diferentes repercussões em termos percentuais para cada salário; e, para a parcela restante, de três até 20 salários mínimos,

³ Análise detalhada sobre a metodologia de cálculo do salário médio real no Plano Verão e os resultados obtidos em termos de aprofundamento do arrocho salarial encontram-se em Carlos Henrique Horn e Ronaldo Herlein Jr. (1989, p. 73-92).

o IPC do mês anterior no que exceder os 5% dentro de cada mês, sendo que essa faixa está sujeita à correção trimestral na parcela salarial excedente de três salários mínimos pela variação acumulada do IPC do trimestre anterior, excluídos os percentuais que excederam os 5% dentro de cada mês; na faixa acima de 20 salários mínimos, aplicam-se as regras anteriores para a parcela até 20 salários mínimos e para a parcela restante, livre negociação.

A aplicação dessa política prevê, na sua fase de implantação, diferentes percentuais de correção, a título de reposição das perdas salariais sofridas após fevereiro de 1989. Esses percentuais foram estipulados de acordo com as datas-base das distintas categorias, de tal forma que as mesmas ingressam efetivamente na política salarial em períodos diferentes (que se estende de junho a agosto), visto que isso só ocorre após os assalariados terem recuperado os percentuais inflacionários de fevereiro a maio.

A nova política salarial tem como fundamento a livre negociação, o que significa reconhecer que as partes têm ampla liberdade de pactuar. Segundo a cartilha divulgada pela comissão do trabalho da Câmara dos Deputados, a vontade das partes deve ser respeitada, independentemente da homologação dos Tribunais do Trabalho, aos quais não cabe entrar no mérito das cláusulas acordadas. Diante disso e de outras duas cláusulas que garantem condições mais igualitárias na barganha salarial, porque fortalecem o papel dos sindicatos como substitutos processuais e extinguem o efeito suspensivo em recursos interpostos em processo de dissídio coletivo, é que se pode "abrir uma janela para o futuro" das negociações salariais no Brasil.

A complexidade da fórmula de correção salarial possivelmente conduzirá as empresas a fazerem "letra morta" da lei e a aplicarem o IPC para todos os assalariados, independentemente de faixas, até para evitar um desvirtuamento nos seus quadros de carreira, quando esse for o caso. Cabe aos trabalhadores, através dos seus sindicatos, com base no fundamento da "livre negociação coletiva", lutar para que os seus salários não sejam ainda mais aviltados.

Numa conjuntura caracterizada por forte aceleração inflacionária, somente a correção automática dos salários pelo percentual inflacionário do mês poderia resguardar o poder aquisitivo. Todavia, se não houver a recuperação das perdas provocadas por décadas de arrocho, como se teve oportunidade de mostrar no decorrer deste artigo, o confisco salarial será mantido.

O painel da legislação aqui esboçado evidenciou exatamente o que foi afirmado acima. Qualquer política salarial que não vise repor, em alguma

medida, as perdas acumuladas pela classe trabalhadora ao longo dos anos enfocados não será justa do ponto de vista social, ainda que o seja sob o ponto de vista dos estrategistas econômicos que insistem em ver os salários sob a ótica inflacionária.

Bibliografia

- AGUIAR, Marco Antônio de Souza et alii (1983). **Ditadura econômica versus democracia**. Rio de Janeiro, IBASE.
- ALMEIDA, Fernando Lopes (1982). **Política salarial, emprego e sindicalismo 1964/1981**. Petrópolis, Vozes.
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica (). **Programa de Ação Econômica do Governo: 1964-66**. /s.n.t./ Documento EPEA. (síntese).
- CONCEIÇÃO, Octavio A. C. (1987). Plano Cruzado e Plano Bresser: dois choques heterodoxos (des) semelhantes? **Indicadores Econômicos RS**, Porto Alegre, FEE, **15(2)**:13-21, ago.
- CUNHA, Rafael Alves da (1986). O pacote deflacionário: sua pseudoneutralidade e o conflito salarial. **Indicadores Econômicos RS**: análise conjuntural, Porto Alegre, FEE, **14(1)**:39-57, abr.
- HORN, Carlos Henrique & HERRLEIN, JR., Ronaldo (1988). Os salários no Plano Verão. **Indicadores Econômicos FEE**: análise conjuntural, Porto Alegre, **17(1)**:73-92, jun.
- INDICADORES ECONÔMICOS FEE: análise conjuntural (1989). Porto Alegre, v. 17, n. 1, jun.
- SIMÕES, Carlos (1986). **A lei do arrocho**: trabalho, previdência e sindicatos no regime militar 1964/1984. Petrópolis, Vozes.

ENTREVISTA

VIII CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMISTAS DEBATE A RETOMADA DO DESENVOLVIMENTO*

IE-00008160-9

12003

Maria Aparecida Grendene de Souza, Presidenta do Conselho Regional de Economia da 4ª Região-RS e também Presidenta do VIII Congresso Brasileiro de Economistas, a realizar-se em Porto Alegre, de 19 a 22 de setembro próximo, fala, nesta entrevista, dos objetivos, do tema geral e das questões específicas desse Congresso.

IE - Qual o tema central desse Congresso?

MA - O tema do VIII Congresso Brasileiro de Economistas sintetiza as grandes questões com que o País se defronta no momento: de um lado, a absoluta necessidade de crescer, ou seja, de saltar adiante da década perdida e de, para viabilizar esse processo, equacionar seus problemas nacionais mais cruciais; por outro lado, essa discussão partirá da constatação do fato de que não se trata de um simples processo de crescimento como continuidade do passado, mas que, pelo contrário, vai se dar em novos termos, integrado num mundo que se alterou substancialmente durante esta mesma década, o que constitui um desafio adicional ao crescimento do País.

É essa a reflexão que o Congresso propõe: não basta pensar como superar os estrangulamentos que impediam o crescimento na década de 80, não basta pensar que superá-los e crescer soluciona nossos problemas, mas há que considerar estas mesmas questões relacionadas com a forma que o capitalismo assume contemporaneamente, que é a da modernização e da formação de grandes blocos econômicos.

Assim, partindo-se de um cotejo entre as origens cepalinas do que se pode chamar de "projeto de desenvolvimento nacional" e a nova ordem internacional, cujo objetivo seria o de abrir a discussão sobre os possíveis constrangimentos de tal projeto diante da história recente do capitalismo a nível mundial, passa-se à discussão dos problemas que carac-

* Colaboraram para a realização desta entrevista os Economistas Gentil Corazza, Jorge B. Vieira e Roberto Marcantonio.

terizaram o processo de crescimento do País, contraposta ao que ocorreu a nível internacional no período recente. Sobre esta base se abre a discussão decisiva em dois momentos: num primeiro se focalizam as questões a resolver, dado o projeto de desenvolvimento nacional do País e a nova ordem internacional; num segundo momento, se discute a política econômica necessária para a efetiva retomada do desenvolvimento nacional, evidentemente consubstanciando a redefinição de um projeto nacional.

IE - Como a Senhora caracterizaria a atual crise do Projeto de Desenvolvimento Nacional?

MA - Estamos, no momento, numa situação crítica, com a falência do sistema de relações que definiram tanto o modelo de crescimento do País quanto sua inserção na economia internacional. Ora, situação crítica significa, conjuntamente, decadência e possibilidade de regeneração. Observe-se, entretanto, que esta possibilidade está condicionada pela viabilização do novo. E o novo só se instaura como reflexo de uma hegemonia a nível das relações sociais. Não se trata de uma decisão a nível das consciências, mas de uma decisão real. Nesse sentido, trata-se de reverter o quadro de decisões que foram tomadas no País, na última década, decisões estas que traduziram a supremacia da vertente conservadora na condução do processo político e econômico e que resultaram no atual quadro de dificuldades que o País atravessa. Superar este quadro e desenvolver-se supõe que o País se modernize e se rearticule no quadro da economia internacional.

IE - Entre os problemas atuais, como a inflação, o "deficit" público, a crise do Estado, a dívida externa, qual é o mais importante?

MA - Neste item vou destacar como eixo a questão do Estado, que está em todos os diagnósticos, praticamente como centro dos problemas que assolam a economia brasileira no momento. Tal diagnóstico, astutamente, torna fácil a solução dos mesmos, no mínimo porque identifica uma linha de solução como determinante, e daí a vê-la como exclusiva é um passo. De fato, a crise do Estado como agente da política econômica e, sobretudo, como agente do desenvolvimento nacional é a ponta mais evidente — e talvez a mais cômoda — do verdadeiro círculo de problemas que a economia nacional enfrenta. Evidentemente, o equacionamento e a redefinição da participação do Estado, a retomada de sua função social, enfim a "desprivatização do Estado" é um elemento básico para o equacionamento da questão econômica global, pois supõe a superação de sua forma atual: cartorial, ineficiente, atrasada, mas funcional aos interesses do atraso. Isto não significa, em todo o caso, que atrás dessa questão se resolvam todos os problemas. Porque o Estado que esta aí organizou-se, ao longo do tempo, como o complemento da sociedade neste mesmo período, expressando uma correlação de forças determinada que, esta sim, terá que es-

tar em jogo para que algo possa mudar. Não simplesmente uma decisão do Estado, mas uma decisão determinada de uma sociedade determinada, que se reflete nos resultados e nas formas da economia brasileira neste período. De fato, a abordagem que se faz num Congresso em temas específicos não prescinde da totalidade. Daí, inclusive, nossa preocupação em trazer a abordagem setorial sempre referida a um painel amplo, onde se possa contemplar a totalidade, ou ao menos tentar fazê-lo.

IE - O capitalismo vive uma nova fase de reorganização da sua economia e este é um dos temas importantes do nosso Congresso. Quais as repercussões dessa nova fase da economia mundial para a economia brasileira e da América Latina?

MA - Em primeiro lugar, centrando a questão na integração econômica a nível mundial com a formação de grandes blocos econômicos, nós vemos que, de fato, ela vem sendo planejada e implementada. Isso me parece que vem marcar, basicamente, um salto em termos de concorrência entre os grandes blocos de capital. Evidentemente, esta reorganização vai trazer para nossas economias um novo desafio, como já falei anteriormente. No caso específico da América Latina e do Brasil, o que nós temos é que, enquanto esse processo de integração vinha sendo buscado - vinha sendo planejado -, nós tivemos na economia da América Latina a chamada década perdida, ou seja, nós tivemos, a partir dos problemas da crise da dívida externa, uma conjuntura completamente desfavorável para essas economias e uma interrupção, podemos dizer assim, no seu processo de crescimento. Nós tivemos exatamente uma década que pode se caracterizar como uma década de relativa estagnação. A questão que se coloca agora, é que, de alguma forma, nós temos que achar um elo de integração com esta nova realidade econômica mundial, num momento em que nos deparamos com uma série de problemas já configurados a nível da economia nacional, como o problema do Estado, o problema do "deficit" público, dívida interna e externa. Enfim, como é que nós vamos encontrar esse elo? E temos que encontrá-lo realmente porque é a única forma de não perdermos o chamado "bonde" da história. Parece que se trata de um desafio, um desafio grande em termos de competitividade. Disso decorre que vamos ter que nos reorganizar economicamente, para podermos concorrer a nível internacional e encontrarmos os nossos elos de conexão com a integração que está em processo.

IE - Quer dizer que a retomada do crescimento da economia brasileira dentro de um novo contexto da economia mundial significa, de fato, uma maior abertura ao capital estrangeiro?

MA - Eu acho que, indiscutivelmente, nós temos que pensar o Brasil dentro da economia internacional. Nessa medida, acho que é inviável qualquer plano, qualquer projeto nacional, qualquer perspectiva de cresci-

mento que exclua a participação do capital internacional. A questão não é a participação do capital internacional, e sim a forma como esse capital internacional vai ser enquadrado dentro daquilo que deve se constituir originariamente como um projeto nacional, mas nacional dentro do contexto internacional. Então, eu acho que está superada a fase daquele nacionalismo atrasado, digamos assim, daquela palavra de ordem do nacionalismo. Aliás, sobre isso eu gostaria de fazer uma observação: nacionalismo como palavra de ordem sempre foi utilizado muito a nível político, deixando, realmente, de significar uma recusa ao capital internacional. Eu acredito que agora, mais do que nunca, é preciso que se tenha claro isso, que se tenha consciência de que ter a participação do capital internacional é absolutamente indispensável para a retomada do crescimento nacional.

IE - Voltando às questões atuais da crise da economia brasileira: existe a possibilidade da hiperinflação neste momento?

MA - Eu acho que nós estamos exatamente num limite, só que me parece que o que vai definir se nós vamos entrar ou não numa hiperinflação é o pacto social que existe no País e a forma como esse pacto vai se encaminhar, porque não há dúvida de que nós temos condições para chegar a uma hiperinflação, entretanto não me parece que já estejamos caminhando para ela de uma forma decidida. É óbvio que há agentes econômicos fortes apostando nessa questão da hiperinflação, mas também há uma recusa de amplos setores de entrarem nesse processo hiperinflacionário. Eu não acredito que a hiperinflação seja um destino inevitável, mas acho que a margem de manobra e os instrumentos de controle dessa hiperinflação estão cada vez mais reduzidos. É um período de expectativas, digamos assim, aceleracionistas, sem dúvida nenhuma. É um período de grande ausência de credibilidade no Estado, mas existe a perspectiva da transição política e da possível reorganização econômica que se terá no País a partir do ano que vem. É justamente esta perspectiva que está segurando o acirramento do processo.

IE - Quer dizer que o medo da hiperinflação poder ser um freio à própria hiperinflação?

MA - Eu acho que há na sociedade brasileira, no momento, uma consciência crescente do que seriam os efeitos desastrosos de uma hiperinflação e, neste sentido, isso que tu chamas de medo da hiperinflação vem atuando como um freio. O problema é que não há freio que segure, por exemplo, uma escalada muito acentuada do problema do lastro dos papéis da dívida pública.



IE - Entre as questões a resolver, que estão na temática geral do Congresso, qual delas é mais importante?

MA - Eu acho que, indiscutivelmente, a questão mais importante se refere ao próprio tema do Congresso, ou seja, à possibilidade de retomada do crescimento e ao equacionamento dos problemas que o obstaculizam. Entre estes problemas cabe ressaltar os obstáculos colocados à retomada dos investimentos. É esta a questão crucial.

As questões do investimento, da tecnologia e do financiamento do investimento são, para mim, o cerne da questão a resolver para retomar o crescimento. Resolver o problema do financiamento vai passar, necessariamente, por um redimensionamento da capacidade de investimento do setor público, o que recoloca a questão do Estado, por um lado, e, por outro, faz lembrar que o financiamento também terá que ver com a redução da drenagem de recursos para o Exterior. Então, nós temos que recuperar a poupança do Estado e, como aspecto dessa recuperação, nós temos que reduzir o carreamento de recursos para o Exterior. Com isso, me parece que colocamos a mão no centro do problema, ou seja, para crescer é preciso que se saiba como esse crescimento será financiado.

IE - Para concluir, como deve ser a política econômica necessária à retomada do crescimento?

MA - Essa questão eu deixaria em aberto. É necessário que ela seja amplamente debatida e que sejam definidos alguns rumos possíveis para esta política econômica necessária. De qualquer forma, deve ser uma política econômica extremamente comprometida com a próxima década. Espero que, ao nível do nosso Congresso, essa questão venha a ser clareada, venha a ser equacionada dentro de parâmetros bastante amplos e, por outro lado, também bastante positivos.