

S  
UFRJ/IEI

T072

043920-7

Universidade Federal do Rio de Janeiro



# Instituto de Economia Industrial

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 72

A POLÍTICA SALARIAL DO GOVERNO  
FIGUEIREDO: UM ENSAIO SOBRE SUA  
SOCIOLOGIA

Maria Valéria Junho Pena

Abril/1985



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL



43 - 016367

A política salarial do governo Figueiredo:  
um ensaio sobre sua Sociologia

Maria Valéria Junho Pena  
Abril/1985

ESTE LIVRO SÓ DEVE SER CONSULTADO NA BIBLIOTECA

INVENTARIO

25/07/86

FEA - UFRJ  
BIBLIOTECA  
Data: 02, 07, 85  
N.º Registro: 043920-7  
NS98280

6  
UFRJ/IEI  
TD 72

FICHA CATALOGRÁFICA

Pena, Maria Valéria Junho

A política salarial do governo Figueiredo: um ensaio sobre sua Sociologia--Rio de Janeiro: UFRJ/Instituto de Economia Industrial, 1985.

41 p.-- (Texto para Discussão, n.72)

A POLÍTICA SALARIAL DO GOVERNO FIGUEIREDO: um ensaio sobre sua Sociologia\*

Maria Valéria Junho Pena

"Strength should be the lord of imbecility".

Shakespeare, Troilus and Cressida

O objetivo desse texto é o exame da política salarial recente no Brasil, implementada pelo último governo, sob a forma extravagante de três Leis e cinco Decretos-Leis diferentes num período de seis anos: Lei 6.706, de outubro de 1979; Lei 6.886, de dezembro de 1980; DL 2.012, de janeiro de 1983; DL 2.024, de maio de 1983; DL 2.045, de julho de 1983; DL 2.064 e DL 2.065, ambos de outubro de 1983; finalmente, Lei 7.238, de outubro de 1984.

Privilegia-se nesse trabalho os aspectos justificadores desses instrumentos, isto é, a interpretação de sua política que o governo propôs à sociedade e a seus representantes no Congresso. Tais aspectos não podem ser negligenciados se se quer entender como o governo viu a sociedade e a diagnosticou, quais os temas que acreditava lhe eram significativos e que podiam mobilizá-la, senão para obtenção de concordância, ao menos de uma aceitação pacífica. A transformação que governantes buscam de poder em autoridade consiste numa temática es-

(\*) Este texto consiste na junção de dois trabalhos apresentados no grupo Política e Economia, nas reuniões de 1983 e 1984 da ANPOCS. Para sua realização, a colaboração de Lourdes Sola e os comentários de Paulo Vieira da Cunha foram decisivos. A ambos sou muito grata.



sencial da sociologia política; no sistema político fechado que levou ao poder o general Figueiredo e, portanto, na ausência das fontes usuais de legitimação, fossem populares, tradicionais ou baseadas na sabedoria, eficiência ou magia, a pesquisa sobre a persuasão torna-se mais intrigante. Como já foi anotado por Maquiavel, embora dirigentes prefiram ser vistos como bondosos, justos e protetores, circunstâncias (ou o modo peculiar como são interpretadas) podem fazê-los alterar sua estratégia de legitimação e buscar novas formas de aceitação. Mas de qualquer modo, exceção à violência mais totalitária, em outras palavras, exceção à ausência de política, mesmo em regimes autoritários e distantes dos mecanismos da vontade geral, os governantes não podem ser tomados como atores absolutos do drama. Em linguagem de teatro, outros diretores, críticos, audiência e mesmo atores podem interessar-se pela encenação e forçar sua participação, levando o ator principal a mudar de fala, senão de estilo de representação. A política salarial dos últimos seis anos não foi somente uma política "pública" porque dirigida a uma entidade plural e anônima e, sim, porque o público, ou parte dele, forçou sua entrada em cena com a finalidade de alterar o script. Se no script final a emenda saiu melhor ou pior que o soneto é difícil de se avaliar: os assalariados empobreceram muito mas não tanto quanto pareceu ser a vontade do governo em algumas ocasiões; quanto à política salarial propriamente dita, desde o segundo semestre de 1984 a própria SEPLAN, que a propôs, não a cumpre.

Este texto procura cumprir sua finalidade tomando como foco para a discussão, em primeiro lugar, os textos das Leis

e dos Decretos-Leis e, relativamente a esses últimos, tanto as "considerações" que precederam seus respectivos textos, quanto as exposições de motivos que os acompanharam na viagem da SEPLAN à Presidente da República; em segundo lugar, depoimentos e entrevistas que, em off ou explicitamente, alimentaram o noticiário da imprensa sobre o assunto, não tendo sido desmentidos.

Em conjunto, esse material consiste nos termos oficiais explicativos da política salarial, permitindo o seu exame, ao mesmo tempo, descortinar tanto a reação pública que se esperava que ela suscitasse quanto a que efetivamente foi suscitada e por quem.

O principal ponto que aqui se procura demonstrar é que a dificuldade em encontrar um ponto de equilíbrio entre as exigências da economia, tal qual o governo e a SEPLAN a entendiam, e aquelas da opinião pública e do Congresso, especialmente após as eleições de 1982, levou o primeiro ao uso de uma violência crescente como forma de imposição de sua vontade. Em outras palavras, a interpretação que fizeram das circunstâncias levou os dirigentes a abdicar da fantasia protetora e justa com a qual vestiram a Lei 6.706 e a utilizar a força mais óbvia de fuzis na rua para obtenção de acordo parlamentar para suas medidas. A violência iniciou-se pelo uso do decurso de prazo para aprovação das duas primeiras Leis; seguiu pela preferência pelo formato jurídico do Decreto-Lei como sucedâneo à Lei; intensificou-se pela reiteração das exigências de segurança nacional para coação da nação e do Congresso e pela decretação de



sencial da sociologia política; no sistema político fechado que levou ao poder o general Figueiredo e, portanto, na ausência das fontes usuais de legitimação, fossem populares, tradicionais ou baseadas na sabedoria, eficiência ou magia, a pesquisa sobre a persuasão torna-se mais intrigante. Como já foi anotado por Maquiavel, embora dirigentes prefiram ser vistos como bondosos, justos e protetores, circunstâncias (ou o modo peculiar como são interpretadas) podem fazê-los alterar sua estratégia de legitimação e buscar novas formas de aceitação. Mas de qualquer modo, exceção à violência mais totalitária, em outras palavras, exceção à ausência de política, mesmo em regimes autoritários e distantes dos mecanismos da vontade geral, os governantes não podem ser tomados como atores absolutos do drama. Em linguagem de teatro, outros diretores, críticos, audiência e mesmo atores podem interessar-se pela encenação e forçar sua participação, levando o ator principal a mudar de fala, senão de estilo de representação. A política salarial dos últimos seis anos não foi somente uma política "pública" porque dirigida a uma entidade plural e anônima e, sim, porque o público, ou parte dele, forçou sua entrada em cena com a finalidade de alterar o script. Se no script final a emenda saiu melhor ou pior que o soneto é difícil de se avaliar: os assalariados empobreceram muito mas não tanto quanto pareceu ser a vontade do governo em algumas ocasiões; quanto à política salarial propriamente dita, desde o segundo semestre de 1984 a própria SEPLAN, que a propôs, não a cumpre.

Este texto procura cumprir sua finalidade tomando como foco para a discussão, em primeiro lugar, os textos das Leis

e dos Decretos-Leis e, relativamente a esses últimos, tanto as "considerações" que precederam seus respectivos textos, quanto as exposições de motivos que os acompanharam na viagem da SEPLAN à Presidente da República; em segundo lugar, depoimentos e entrevistas que, em off ou explicitamente, alimentaram o noticiário da imprensa sobre o assunto, não tendo sido desmentidos.

Em conjunto, esse material consiste nos termos oficiais explicativos da política salarial, permitindo o seu exame, ao mesmo tempo, descortinar tanto a reação pública que se esperava que ela suscitasse quanto a que efetivamente foi suscitada e por quem.

O principal ponto que aqui se procura demonstrar é que a dificuldade em encontrar um ponto de equilíbrio entre as exigências da economia, tal qual o governo e a SEPLAN a entendiam, e aquelas da opinião pública e do Congresso, especialmente após as eleições de 1982, levou o primeiro ao uso de uma violência crescente como forma de imposição de sua vontade. Em outras palavras, a interpretação que fizeram das circunstâncias levou os dirigentes a abdicar da fantasia protetora e justa com a qual vestiram a Lei 6.706 e a utilizar a força mais óbvia de fuzis na rua para obtenção de acordo parlamentar para suas medidas. A violência iniciou-se pelo uso do decurso de prazo para aprovação das duas primeiras Leis; seguiu pela preferência pelo formato jurídico do Decreto-Lei como sucedâneo à Lei; intensificou-se pela reiteração das exigências de segurança nacional para coação da nação e do Congresso e pela decretação de



"emergência" em Brasília; finalizou-se pelo espantoso uso da chantagem como arma política e a ameaça de um Decreto Lei péssimo como pressão para a aprovação de um outro, ruim, e desse ruim para aprovação de uma Lei, má.

O que se segue está dividido em três partes; a primeira procura reconstituir o teor da política salarial recente e as discussões que a cercaram; a segunda examina a argumentação que o governo, imerso nessa discussão, utilizou a favor de suas propostas; finalmente, a última resume algumas conclusões do trabalho.

#### 1. A cronologia da política salarial

A Lei 6.708 foi enviada pelo governo ao Congresso, votada em outubro de 1979 numa sessão à qual compareceram mais de 100 líderes sindicais e, finalmente, sancionada pelo presidente da República em 19 de novembro. Pela primeira vez discriminavam-se faixas salariais, tendo por base o salário mínimo (SM), e institucionalizava-se não apenas índices de correção distintos para distintas faixas, como índices de correção inferiores ao recém criado INPC. De fato, o projeto que o governo enviara supunha quatro faixas, a primeira até 3 SM, com correção de 110% do INPC; a segunda, entre 3 SM e 10 SM, com correção de 100% do INPC; a terceira, até 20 SM, com correção de 80% do INPC; a quarta, acima de 20 SM; com correção de 50% do INPC. A comissão mista, presidida pelo senador José Lins da Arena do Ceará, alterou o índice de reajuste da última faixa, propondo que fosse os mesmos 80% do anterior. Ao mesmo tempo, acertou-se a semestralidade e instituiu-se um adicional por produtividade, que terminou por dar origem a muitos debates até que fosse banido da legislação pelo D.L. 1.045.

Em dezembro do ano seguinte consumou-se mais uma intervenção do governo na área salarial. A Lei 6.886, também enviada pelo executivo ao Congresso e aprovada por decurso de prazo, de certa forma restauraria o projeto do ano anterior, modificado na comissão do senador José Lins: até 3 SM não existia diferença de tratamento mas a faixa seguinte foi subdividida em duas, a primeira até 15 SM com reajuste de 80% do INPC e a outra, de 15 SM a 20 SM, com reajuste de 50%. A partir daí, o fator de

reajuste deveria ser negociado. Segundo a revista Visão de 08.12.1980, "desse modo começa a exclusão de parte dos chamados 'altos salários' do sistema de reajuste semestral automático, com dois objetivos principais não expressamente declarados (...): 1) sem promover o arrocho salarial preconizado pelo FMI como um dos remédios para reduzir a inflação, o Governo oferece uma demonstração de que está contendo a expansão dos salários. 2) ao mesmo tempo, promove o achatamento dos salários mais elevados das empresas estatais cujos altos custos administrativos inquietam o pessoal da Secretaria de Controle das Estatais (SEST)".

O DL 2.012, embora tenha garantido o direito ao adicional por produtividade, em primeiro lugar retirou os 10% de aumentos reais para aqueles que ganhavam até três salários mínimos; em seguida, reduziu o reajuste da faixa que ganhava até dez salários mínimos. Essa faixa, que até então contara com uma correção de 100% do INPC, foi subdividida em duas: a primeira, de três a sete mínimos, passava a ser corrigida, no que excedesse aos três, em 95% do INPC e, a segunda, de sete a dez mínimos, no que excedesse aos sete, a reajustar-se pelo fator 0,8. Os demais níveis não tiveram alterada a modalidade de sua correção, relativamente ao estabelecido pela Lei 6.886.

O DL 2.024 estendeu o reajuste de 100% do INPC até a faixa dos sete salários mínimos, não alterando, no restante, o proposto pelo DL 2.012; por sua vez, o DL 2.045 estabeleceu reajustes semestrais em 80% do INPC para todos os salários até vinte mínimos, eliminando a idéia de faixas salariais diferen-

ciadas. Recusados pelo Congresso os DL 2.024 e 2.045, o governo enviou o de nº 2.064, contendo 45 artigos que alteravam a legislação do Imposto de Renda de pessoas físicas e de pessoas jurídicas e aquela relativa a rendimentos tributados na fonte e, ainda, dispunha sobre reajustamento dos aluguéis residenciais, prestação dos mutuários do BNH e, finalmente, a respeito dos reajustes salariais. Relativamente a esses últimos, além da eliminação do que ficou conhecido como "efeito cascata", foram criadas trinta e sete faixas, a primeira até três salários mínimos e a última equivalente a quarenta mínimos ou mais. A elas eram concedidas correções que variavam de 100% a 30% do INPC. O DL 2.065 continuava a trazer novas medidas fiscais e de reajuste de aluguéis e prestação ao BNH, além da inclusão de uma outra reformulação na política salarial, diminuindo o número de faixas para quatro e fazendo os reajustes novamente cumulativos (com "efeito cascata"). Como novidade estava o fato que a faixa entre sete e dez mínimos passava a ter seu índice de correção reduzido a 0,6, quando, exceção ao 2.064, em todos os demais Decretos-Leis, esse fator era 0,8.

Por último, em 02 de outubro de 1984, desta vez por iniciativa de um congressista, senador Nelson Carneiro, foi aprovada a Lei 7.238. Essa lei incluiu aposentados, pensionistas, professores e empregados das estatais, cujos salários são até 3 SM entre os beneficiários da correção automática de 100% do INPC. No resto, isto é, para assalariados públicos e privados contratados sob a CLT, as faixas foram reduzidas a duas: a primeira, até 3 SM, com 1,0 como fator de correção; os demais ní-



veis com esse estabelecido em 0,8. Assim, o que foi de fato a provado não era o que havia proposto o senador Nelson Carneiro, do PTB do Rio de Janeiro, que desejava estender os 100% do INPC de correção a todos os assalariados e, sim, o substitutivo do deputado Nelson Marchesan, do PDS do Rio Grande do Sul e líder de sua bancada.

Algumas das modificações que inspiraram o Decreto-Lei nº 2.012 podem ser datadas quase imediatamente após a concessão de reajustes superiores em 10% ao INPC para trabalhadores de menores salários. Reconfirmado esse adicional pela Lei 6.886, de Dezembro de 1980, que ao mesmo tempo continuou garantindo a semestralidade, as reações empresariais não tardaram e vinham de todos os lados: a Confederação das Associações Comerciais criticava a semestralidade e acusava-a de promover o desemprego, trazendo benefícios apenas ilusórios (O Globo, 18/12/81); Mário Henrique Simonsen afirmava-a "inadequada e um fator que segura a queda dos preços" (O Globo, 29/04/81); uma corrente da FIESP, encabeçada por seu presidente, Luiz Eulário Bueno Vidigal Filho, à qual se aliara Arthur João Donato, presidente da Firjan, propunha a revisão total da Lei 6.886, desde a eliminação da semestralidade até a queda do adicional dos 10% (Exame, 21/10/81); o presidente da Confederação Nacional do Comércio, Antonio de Oliveira Santos, afirmava que "o adicional dos 10% é deformador econômico" e "os reajustes com base em 110% do INPC (...) contribuíram para aumentar a rotatividade da mão-de-obra, para elevar as taxas de desemprego e para reduzir o poder aquisitivo da classe média (...) alimentaram a inflação internamente e no plano externo concorreram para a perda

RESUMO DAS MODIFICAÇÕES NOS FATORES DE  
CORREÇÃO PARA REAJUSTES SALARIAIS

Faixas	D. Leis e Leis		Lei 6708	Lei 6886	D. Lei 2012	D. Lei 2024	D. Lei 2045	D. Lei 2064	D. Lei 2065	Lei 7238
Até 3 S.M.	1,0	1,1	1,0	1,1	1,0	1,0	0,8	1,0	1,0	1,0
De 3 a 7 S.M.	1,0	1,0	0,95	1,0	1,0	1,0	0,8	0,95 a 0,80	0,8	0,8
De 7 a 10 S.M.	1,0	1,0	0,8	1,0	0,8	0,8	0,8	0,80 a 0,75	0,6	0,8
De 10 a 15 S.M.	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,75 a 0,68	0,6	0,8
De 15 a 20 S.M.	0,8	0,5	0,5	0,5	0,5	0,8	0,8	0,68 a 0,56	0,5	0,8
Mais de 20 S.M.	0,8	negociado	negociado	negociado	0,0	0,8	0,8	0,56 a 0,30	0,5	0,8

OBS.: 1) Exceto o DL 2.064, em todos os demais Decretos-Leis e Leis os reajustes são cumulativos.  
2) A tabela constante no DL 2.064 está resumida e cada faixa contém várias outras intermedias diárias.



de competitividade de nossos produtos no mercado internacional". (Gazeta Mercantil, 14/01/83); o senador Roberto Campos defendia a sua própria fórmula de reajustes salariais, em contraposição à então vigente, o que na prática significava postular o término do adicional, da semestralidade e da negociação da produtividade, declarando ter sido, "juntamente com Mário Henrique Simonsen, que então era meu assessor, o formulador de uma lei salarial que era a solução correta, tanto assim que nos permitiu reduzir a inflação e depois, quando começou a fase da prosperidade internacional, aumentar substancialmente o nível de emprego (...). Portanto eu peço apenas que comparem os efeitos". (Jornal do Brasil, 08/12/80).

Além desse adicional, o outro ponto que suscitou polêmica foi o da permissão da negociação de um adicional por um aumento de produtividade, cujo índice seria acordado entre as partes.

Em primeiro lugar, como era de se esperar, surgiram dificuldades técnicas para o cálculo da produtividade; em segundo, empresários e alguns políticos começaram a se opor ao reajuste que a tomava como base, não apenas porque na prática alterava procedimentos estabelecidos, forçando negociações com trabalhadores, quanto porque, em alguns casos os trabalhadores estavam, de fato, logrando aumentos reais de salário.

Quanto às dificuldades técnicas, especulou-se durante algum tempo sobre a conveniência do governo fixar a taxa de produtividade; em seguida, esperou-se que a Justiça Trabalhista

o fizesse, utilizando o PIB per capita como base de cálculo. Finalmente, assessores do Ministério do Trabalho "reconheceram que a questão da produtividade é ainda muito controvertida, em termos de base para aumentar salários, mas ressaltaram que o governo acredita que com o decorrer do tempo tudo se ajustará. E a produtividade será então discutida por patrões e empregados sem grandes divergências." (Jornal do Brasil, 08.03.80). Assim, o que estava por detrás dessa aparente política de "deixa como está para ver como fica" era a antiga idéia da paz social, do consenso entre as classes, defendida ardorosamente que fragorosamente derrotada pelo 2.045, por Murillo Macedo. Para ele, a negociação da produtividade, mais que por trazer algum dinheiro às mãos do trabalhador, era importante por sua pedagogia: ela havia de treinar as partes para um convívio civilizado onde os interesses deixariam de ser conflitantes, preparando trilha para o róseo futuro das livres negociações.

Mas o fato é que nenhuma das partes envolvidas apoiou naquele momento, publicamente, o Ministro. Os trabalhadores, exceção ao presidente da CNTI, Ari Campista, protestavam porque consideravam ser esse seu dever, mesmo quando a semestralidade, os 10% adicionais e a produtividade fossem um ganho. Além do mais, havia a solidariedade com os assalariados que perdiam com a lei: "(O diretor técnico do DIEESE) observo, no entanto, que os trabalhadores que ganham de 11,5 salários mínimos para cima estão tendo reajustes inferiores à evolução do custo de vida. A seu ver, não existem razões para esses trabalhadores perderem poder aquisitivo numa mera transferência de salários, sem que os lucros sejam afetados." (Jornal do Brasil, 16.03.80).



Os empresários, por sua vez, tiveram a oportunidade de coletivamente mostrar seu desgosto durante a 1ª Plenind (Reunião Plenária da Indústria do Estado do Rio de Janeiro), realizada em junho de 1980. Segundo o noticiário, "diante de uma platéia aparentemente cética o técnico discorreu sobre os fundamentos teóricos do cálculo de produtividade, sempre frisando que se tratava de estabelecer maior participação de empresários e trabalhadores nos processos de aumento salarial e, diante dos questionamentos do plenário, a certa altura perguntou: "Não se discute tanto o Índice Nacional de Preços ao Consumidor nem se discutia tanto a produtividade quando era estabelecida de forma centralizada. Agora os senhores estão contra a produtividade ou contra a negociação?" (O Globo, 19.06.80). A posição da Plenind ficaria explícita na fala de Antonio Carreiro, presidente do Sindicato das Indústrias Metalúrgicas do Rio de Janeiro: "Dirijo um sindicato com 4.500 empresas filiadas, desde a microempresa até a multinacional. Dizem que em matéria de produtividade todos os caminhos levam a Roma, mas eu consultei muitos desses empresários e nenhum conseguiu ensinarm-e esse caminho."

Quanto aos políticos, o então senador Jarbas Passarinho, ex-ministro do Trabalho do governo Costa e Silva, resumiu em entrevista a O Globo o que ele, e outros, dentro da Arena, pensavam: "A lei atual me parece boa com o único inconveniente da produtividade. (...) No Brasil, creio eu, ainda não temos um sistema de aferição das contas que permita calcular com precisão qual a parcela de produtividade por setor, ou por empresa, que deve ser justamente creditado ao fator trabalho. (...) Logo,

é simplesmente absurdo fazer greve por uma reivindicação de 15 por cento de produtividade." (O Globo, 14.05.80).

O ano de 1983 veria essas duas questões resolvidas, do ponto de vista do governo: o DL 2.012 acabaria com o adicional dos 10% e o DL 2.045 com o da produtividade. Desde esse último vinculou-se o aumento por produtividade, fosse por convenção, acordo coletivo ou sentença normativa, à variação do produto real per capita, fixada pelo Poder Executivo. Na prática, essa vinculação significou a limitação do procedimento de negociações coletivas, fortemente impulsionado pela Lei 6.708, a pretexto da discussão para o estabelecimento do percentual corretivo definido pelo aumento da produtividade. (Amaury de Souza, 1983). Negociações não estavam totalmente excluídas desse e dos dois Decretos-Leis, que os seguiriam mas eram aceitáveis apenas para o acerto de reajustes menores que os previstos, no caso de "prejuízos comprovados, que acarretem crítica situação econômica e financeira à empresa". (Artigo 19, § 39).

As pressões dos grupos empresariais, naquela época, não parecem ter sido o elemento decisivo na mudança da legislação salarial e implementação do Decreto-Lei 2.012, (Pena, 1983). Nesse caso, as negociações com o FMI, ao qual o governo recorreu ostensivamente após as eleições de novembro de 1982, e a posição da sua missão no país, desempenharam papel mais importante. Os empresários vinham protestando, embora desordenadamente e não consensualmente, desde 1979; a missão do FMI desem



barcou no país em novembro e, em janeiro, um novo pacote salarial era assinado. Mas indubitavelmente o DL nº 2.012 correspondeu ao que a maior parte do empresariado desejava na época. Mesmo o depois relutante Antonio Ermírio de Moraes acreditou em sua eficácia e, segundo a Gazeta Mercantil, teria afirmado: "Cada vez que entrava no elevador de minha empresa, ficava até sem jeito de cumprimentar o porteiro e a ascensorista, porque começo a pensar na possibilidade de, um dia, ter de demití-los e contratar alguém por um salário mais baixo (...) a alteração na legislação (...) tem o mérito de contribuir para a redução da rotatividade da mão-de-obra especializada. (Gazeta Mercantil, 26.01.83).

Os dois principais objetores de mudanças na legislação eram o Ministério do Trabalho e representantes de sindicatos operários. O primeiro, sob cuja inspiração se forjou a Lei 6.708, respondeu pari passu aos seus críticos, procurando demonstrar publicamente que a Lei não era inflacionária (Gazeta Mercantil, 01.12.82), que de fato diminuira a massa de salários nos últimos três anos (idem), que dispunha de dados para demonstrar que "os dez por cento acima do INPC para quem ganha pouco não foram causa da rotatividade" (O Globo, 20.01.83) e que "o que gera o desemprego não é a lei salarial, mas a redução das atividades econômicas." (idem)

Quanto aos sindicalistas, nos momentos que antecederam o Decreto-Lei, sua defesa da legislação vigente não foi tão pública quanto a do Ministro do Trabalho, provavelmente pela inibição em postular uma política que haviam combatido quando de

sua promulgação. Um modelo de ambiguidade, por exemplo, consistiu no artigo "Nem cordeiro nem bode expiatório", de Joaquim dos Santos Andrade, presidente do Sindicato dos Trabalhadores Metalúrgicos de São Paulo, que a pretexto de denunciar o Decreto-Lei 2.012, o que, na prática significava a defesa da legislação vigente, acusou a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria, dirigida por Ari Campista, de ter se omitido nos protestos contra a Lei 6.708, quando de sua efetivação. (Folha de São Paulo, 03.02.83). Todavia, é possível constatar a existência de pronunciamentos de algumas entidades sindicais contestando as intenções de alterar a modalidade de reajustes (Gazeta Mercantil, 14.01.83). Mais que isso, uma vez enviado o DL 2.012 ao Congresso, deu-se início a uma mobilização por sua rejeição, cuja intensidade apenas ficou clara quando do episódio da votação do 2.024.

O fato, contudo, é que o DL 2.012 contou com um inegável apoio por parte de importantes setores sociais e traduziu anseios de expressivas lideranças empresariais. Com os DL 2.045, 2.064 e 2.065 não se passou o mesmo, pelo contrário. Não apenas eles não corresponderam a nenhum movimento público por novas alterações na legislação sobre salários, tomando a nação de surpresa, quanto as reações que suscitaram, e ainda é provocada pela Lei 7.238, tanto em empresários quanto em políticos ligados ao governo, foram, e são, negativas.

Uma predisposição crítica contra cortes maiores nos salários parece, paradoxalmente, ter se originado do DL 2.012. Se é verdade que foi em nome dos interesses gerais da nação que



os empresários, então, defenderam o fim de reajustes acima do INPC, notadamente os de combate à inflação, rotatividade e desemprego, na prática sabiam que o que estavam fazendo era pedir uma diminuição nas folhas dos salários de suas empresas. O recurso aos interesses gerais da nação foi o pretexto utilizado para pressionar por razões de curtíssimo prazo. Esse fato expressou-se em inúmeros depoimentos colhidos pela imprensa logo após a assinatura do 2.012. O mesmo Ermírio de Moraes confirmou que "a questão principal, criação de novos empregos, só vai ser resolvida quando o governo tiver coragem para encarar de frente a evolução das taxas de juros, isto é, o principal, e até hoje nada aconteceu" (*idem*); o vice-presidente da FIESP, Daniel Ludovico Mariutti, considerou que "não serão essas medidas que capitalizarão as empresas, que enfrentam problemas sérios, como os juros" (*idem*); o empresário Jamil Nicolau Aun pensava que "mais importante que mexer nos salários é reduzir a taxa de juros" (*idem*); Maria Amato, também da Fiesp e da Ciesp, declarou "não acreditar em medidas isoladas" e, segundo o jornal, "expressa um ponto de vista semelhante ao de diversos empresários paulistas" (*idem*); para Nildo Masini, da Ipiranga Ações Especiais, "o que diminui a competitividade dos produtos brasileiros no exterior não são os salários, mas os altos custos financeiros" (*Gazeta Mercantil*, 26.01.83); finalmente, em resumo, o *Jornal do Brasil* escrevia que "a mudança da política salarial que entrou em vigência no dia 1º deste mês não só não mudou o quadro de demissões como também não deverá mudar. Esta conclusão tanto pode ser ouvida de líderes empresariais como de líderes sindicais." (*Jornal do Brasil*, 13.12.83).

Foi de certa forma esse realismo, manifestado extemporaneamente, que diferenciou o primeiro Decreto-Lei de seus irmãos mais jovens. Quanto ao DL 2.045, por exemplo, os setores que em janeiro não obstaram à compressão salarial, ou mesmo a defenderem, passaram a críticos: "Os empresários José Mindlin, Mário Garnerio, Olavo Setúbal e Jorge Gerdau (...) apresentaram pontos de vista semelhantes, condenando o projeto do 2.045 e mostrando ceticismo quanto a seus resultados na resolução da inflação" (*Jornal do Brasil*, 15.09.83); o presidente da CNI, senador Albano Franco, concordou que "a situação atual está mais negra que o setembro negro do ano passado (...) admitiu que o achatamento do poder de compra é prejudicial ao desempenho das indústrias". (*idem*)

No que diz respeito, ainda, ao DL 2.045, a mesma falta de apoio por parte do empresariado reproduziu-se no mundo dos políticos. Em janeiro, no evento do 2.012, não apenas não se cogitava de dissidência no interior do PDS - entre as poucas vozes dissonantes, a mais expressiva era a do Deputado Carlos Chiarelli, que ainda não havia assumido sua cadeira no Senado -, quando até mesmo foi possível negociar sua aprovação com o PTB, através da proposta das ligerias modificações que trouxe o DL 2.024.

O envio do DL 2.045 ao Congresso antes mesmo da votação do DL 2.024 e o claro desrespeito que significou aos novos aliados esteve na origem da recusa ao último; afinal, apenas três deputados do PTB não o rejeitaram, além de que onze do PDS votaram com as oposições.



Três foram as principais críticas declaradas com maior frequência à nova medida: a primeira, veiculada principalmente pelo Senador Chiarelli, afirmava que em nome do combate à inflação é ao desemprego já tinham sido cometidos o DL 2.012 e o DL 2.024 e, desde janeiro de 1983 estava em vigor uma política explícita de arrocho salarial; nem por isso a inflação e o desemprego diminuíram, ao contrário. Essa postura implicou em crítica severa a toda política econômica do governo e à confiabilidade dos homens que a punham em prática, em termos de sua falta de competência técnica em encaminhar soluções adequadas de combate à recessão. Uma segunda vertente tendeu a enfatizar o caráter de "injustiça social" do Decreto-Lei, sem considerações de ordem técnica. O deputado Geraldo Renault resumiu essa posição na frase de que "o Decreto 2.045 é profundamente injusto, porque penaliza os trabalhadores, já asfixiados pelo aumento do custo de vida". (*idem*) Essa consistiu, de resto, na postura dos mais expressivos sindicatos e sindicalistas. Finalmente, uma terceira vertente foi publicamente anunciada, por exemplo, pelos ex-ministros Mario Henrique Simonsen e Pratini de Moraes: isoladamente, sem apresentar-se acompanhado de outras medidas de política econômica, o 2.045, embora necessário, não produziria os resultados esperados. Segundo o primeiro, "a apresentação do 2.045 como um projeto isolado, fora de um programa global de combate à inflação, constitui o principal erro do governo na tentativa de obter do Congresso aprovação para alterar a política salarial (...) Acho que o 2.045 é peça essencial, embora tenha que ser ajustado com outras medidas (...) O fato é que o 2.045 quebra de fato a realimentação inflacionária — pelo lado dos aluguéis, salários, etc. Mas a inflação precisa ser

efetivamente reduzida para que o 2.045 não signifique um sacrifício muito grande para os assalariados". (Folha de São Paulo, 30.09.83). E, para Pratini de Moraes, "o 2.045 só será aceito se vier acompanhado de medidas que realmente baixem a inflação. Só desta forma o poder de compra dos assalariados não será afetado." (Jornal do Brasil, 15.09.83).

Assim, desde janeiro de 1983, o governo vinha perdendo sustentação para as medidas que propunha implementar relativamente a salários: elas deixaram de ser contestadas apenas por políticos da oposição e por representantes de grupos trabalhadores, passando a ser consideradas, também, por políticos do PDS e ex-ministros como inapropriadas e ineficazes.

Desse embate surgiu o "Grupo dos Onze", dentro do PDS, que decidiu formular uma política econômica alternativa e sugerir-lá ao governo. Iniciou-se, também, o processo de distanciamento do Senador José Sarney do governo. Segundo a revista ISTO É, "Sarney foi ao chefe do Gabinete Civil, João Leitão de Abreu, comunicar que não estava disposto a desempenhar o ridículo papel de colocar o partido em posição de sentido para lutar pela aprovação de medidas em cujo preparo não fora chamado a colaborar". (19.10.83).

O programa do "Grupo dos Onze" refletiu prioritariamente as idéias veiculadas pelo atual Senador Roberto Campos e, depois de fazer a conhecida profissão de fé no equilíbrio do mercado, terminou por propor o que o Senador, quando Ministro, havia renegado, isto é, negociações diretas para o estabeleci-



mento dos reajustes<sup>(1)</sup>.

Com Brasília submetida a medidas de emergência, morreu o DL 2.045. Então, já estava pronto o DL 2064, "em sua origem destinado igualmente a manter os reajustes salariais em 80% do INPC, no máximo, além de distribuir pesados castigos financeiros e fiscais sobre todos os cidadãos, sem distinção de classe". (ISTO É, 26.10.83). "É uma loucura", disse novamente Simonsen (idem). Dos empresários, o mais ilustre a apoiá-lo foi novamente Luis Eulálio de Bueno Vidigal Filho: "Já não estou mais discutindo se este ou aquele decreto é melhor. Estamos di ante de um impasse seríssimo. Se o decreto não for aprovado, o país vai quebrar. Aí sobreviverão os políticos, os tecnocratas e as estatais, mas não a iniciativa privada". (idem)

Contudo, o que parece ter acontecido é que, tantos foram os protestos, tanto no seu interior quanto no seu esquema de alianças e sustentação, que o governo decidiu retirá-lo enviando o DL 2.065 e lutar para que fosse votado e aprovado com brevidade. Para tanto, dispôs-se a refazer o acordo com o PTB, que em troca de alguns cargos, votou em bloco com o PDS; exceção ao deputado Jorge Cury, que ausentou-se do plenário, durante a votação, apesar do fechamento da questão.

Desde a aprovação, por chantagem e a contragosto, do DL 2.065 que as críticas à política salarial se avolumavam, parti

1) Fizeram parte deste grupo, presidido pelo Senador Luiz Viana Filho, os Senadores Roberto Campos (vice-presidente), Marcos Maciel, Marco Mendes Gadelha, Murilo Badaró e os deputados Pratini de Moraes (relator, Jaime Câmara, Luiz Fayet, Magalhães Pinto, Rondon Pacheco e Vitor Faccioni.

cularmente porque o vai-e-vem de Leis e Decretos Leis terminara não por fazer o governo mais forte mas por levá-lo ao descrédito.

A história da Lei 7.238 começou com o projeto do senador Nelson Carneiro, desfigurado por uma emenda do senador Jorge Kalume, do PDS do ACRE, que não garantia a aplicação automática do INPC. Finalmente o deputado Marchesan, de comum acordo com o Ministro Leitão de Abreu, decidiu procurar uma outra solução: convenceu o Ministro Delfim Neto, que preferia o fator 0,7 ao invés de 0,8 para a correção dos que ganhavam acima de três mínimos e convenceu os partidos de oposição. O voto se fez pelas lideranças partidárias, exceto pela do PT, que votou contra. O PT, a rigor, apenas cometeu um gesto protocolar, pois integrou o acordo de não pedir verificação de quorum: estavam presentes apenas 187 deputados e o número mínimo requerido para votação é o de 240. (Jornal do Brasil e O Globo, 03.10.84).

Mas o fato é que nem mesmo essa Lei é obedecida: no reajuste do segundo semestre de 1984, vários órgãos da SEPLAN concederam 100% do INPC a todos os funcionários. O governo Figueiredo, depois de tantas ameaças, terminou seu mandato sem política salarial, mas com os assalariados com perdas acentuadas nos salários reais e no modo de vida. Que era, afinal, o que se queria.



## II. A face pública da política salarial

Em 17 de outubro de 1979, o ministro Delfim Netto compareceu ao Congresso Nacional, para prestar esclarecimentos sobre o III Plano Nacional de Desenvolvimento. Naquela ocasião, embora se esperasse um crescimento econômico de cerca de 7% para o ano, outros indicadores econômicos eram preocupantes: a dívida externa estava próxima dos 50 bilhões de dólares, a inflação anual esperada era de cerca de 65% e no mês de setembro ela chegara a 7,7%. Então, o debate principal foi travado entre o Ministro e o Senador Saturnino Braga, o principal locutor econômico do MDB, que demonstrou sua expectativa de aumentos reais nos salários durante os próximos meses. A resposta do ministro levanta a justificativa principal que acompanhou o envio do projeto de Lei 6.708 ao legislativo: uma das causas da inflação de setembro era, sem dúvida, "o desarranjo da política salarial." (Veja, 17.10.1979). Afirmou, ao mesmo tempo, que "o governo não pretende endurecer na posição contra o movimento sindical" e "que o governo deseja que a correção inflacionária dos salários seja automática, com o índice de produtividade sendo disputado por empregados e empregadores, como quiserem, fazendo a guerra que quiserem." (Idem).

Estavam, pois, dadas as razões para as duas modificações importantes que a Lei introduziria: semestralidade para fazer face à inflação; reajustes inferiores ao INPC para salários mais elevados, para combater a inflação. Com essa justificativa, o governo recusou sequer discutir o projeto do deputado Carlos Chiarelli, da Arena do RS, que contava com o apoio do

MDB, propondo, em primeiro lugar, que os índices de reajuste seriam fixados por uma comissão tripartite, formada por representantes do governo, empresários e trabalhadores e, em segundo, que seriam trimestrais até três SM e semestrais daí em diante.

Lideranças sindicais assistiram à votação gritando "A Arena é contra o povo", mas o projeto foi aprovado pelo procedimento de esvaziar o plenário para evitar votação nominal.

A modificação na política do ano seguinte também teve seu pretexto principal no combate à inflação. A Folha de São Paulo, em reportagem assinada por Frota Neto, falava em "estudos da assessoria de Delfim, dirigidos sobre a manutenção de emprego, mas também sobre o 'aquecimento' da demanda que a nova massa de salários provocava". (Folha de São Paulo, 01.08.80). Mas, ao mesmo tempo, acrescentava-se, embora pouco enfatizado naquela ocasião, o déficit público como um inspirador da Lei 6.886: "Revelação do ministro Delfim Netto, durante seus debates na Comissão Mista do Congresso Nacional que estuda as reformulações na política salarial: com a atual sistemática de correção dos salários é rigorosamente impossível que as empresas públicas realizem investimentos". (O Globo, 13.11.80). A essas razões, o ministro Murillo Macedo acrescentou, também em depoimento à mesma Comissão, a da necessidade de evitar a rotatividade, consoante seu discurso "social" em oposição ao "técnico" de Delfim Netto.

O relator, deputado Nelson Gibson, do PDS de PE, recusou

aval, ao menos de um pequeno partido, para suas medidas, e, para tanto, ele devia estar disposto a transigir em certos aspectos. De outro lado, estava amarrado a seus compromissos externos (além, é óbvio, de uma intransigência própria a 20 anos de autoritarismo). Nessa conjuntura, não é difícil entender nem a presença de tropas na rua para constranger o Congresso, nem mesmo o fato que o texto final do 2.065, aprovado pelo PDS e PTB, não tivesse sido o resultado da interação de interesses e princípios das partes contratantes e, sim, o episódio final de uma troca de cargos com esse último.

A forma como os Decretos-Leis foram seguidamente justificados ao Presidente da República e à nação foi marcada por esse permanente estado de pré-crise. Eles foram inicialmente apresentados como instrumentos técnicos de resolução de dificuldades econômicas; aos poucos passaram a embutir no seus textos a questão da segurança nacional; por último, essa questão deixou de ser discursiva e textual, tornando-se uma questão de fato e o exército foi às ruas de Brasília constranger o Congresso.

A exposição de motivos que acompanhou o DL 2.012 enfatizou o déficit público como o problema principal a necessitar de providências para sua solução, caracterizando-se, assim, do ponto de vista legal, como instrumento de finanças públicas. Os salários deveriam ser controlados de forma a que as empresas estatais pudessem fazer face às suas despesas com pessoal, bem como a permitir alívio à folha de pagamentos dos beneficiários do SINPAS (Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social).

O decreto, pois, era tratado como medida de caráter eminentemente técnico e racionalizador; por isso mesmo procurou-se descaracterizar qualquer influência que a recém desembarcada missão do FMI pudesse ter tido quanto à sua decisão. O então presidente do PDS, senador José Sarney, disse na ocasião: "o governo brasileiro de forma alguma aceitaria comprometer a soberania do Congresso Brasileiro fazendo um acordo que dependesse de aceitação pelo Parlamento" (Gazeta Mercantil, 30.11.82); o ministro Rubens Ludwig "esclareceu não ter ouvido, em qualquer momento, coisa parecida com mudança na lei salarial para atender a eventuais exigências no FMI" (Jornal do Brasil, 01.12.82); o senador Roberto Campos afirmou que "jamais o Fundo determina a um país que deve mudar sua política salarial" (Jornal do Brasil, 08.12.82) e que "na sua opinião, a revisão da política salarial não é uma exigência do Fundo Monetário Internacional, mas uma decorrência natural da luta contra a inflação e um meio de atenuar o desemprego". (O Globo, 20/01/83).

A exposição de motivos enviada pelos ministros iniciou-se por atribuir a crise brasileira ao "contexto da economia mundial". A idéia subjacente não é nova e está baseada na suposição que sendo a economia brasileira reflexa, sua crise não lhe seria própria mas apenas o sintoma de uma crise num sistema maior ou mais poderoso. O problema do déficit público seguia-se imediatamente: "A atual legislação salarial, como bem sabe Vossa Excelência, contempla a elevação contínua dos salários



menores a taxas sempre superiores ao INPC. Em face disto, as empresas do governo, pelo fato de disporem de quadro organizado de carreiras e salários, estão experimentando aumentos imoderados de suas despesas de pessoal, as quais tem ponderável participação na formação do déficit público" (...) Outrossim, a atual sistemática de reajustes salariais menores, vem causando indesejável pressão no orçamento da Previdência Social. Isso decorre da diferença de composição, por faixas de salário mínimo, da massa de contribuintes e de beneficiários. O consequente descompasso entre as receitas e as despesas da Previdência Social representa fator adicional de pressão sobre o Tesouro Nacional e, portanto, de comprometimento das finanças públicas (...) Outro descompasso na área previdenciária vem se acen tuadno no âmbito dos servidores públicos e autárquicos da União, dos Estados, Territórios e Municípios, em decorrência do fato de, de um lado estarem excluídos da correção automática de salários (...) e, de outro, incluídos nessa sistemática quando ingressam na inatividade".

Se o déficit público era a razão técnica invocada na exposição de motivos ao presidente, o combate ao desemprego era a razão humanitária justificadora do Decreto-Lei, quando enviado ao Congresso e ao conhecimento público: "Ao assinar o Decreto-Lei alterando a política salarial, o presidente Figueiredo se preocupou mais com a manutenção dos empregos, e por isso, o governo espera que os partidos que desejam o bem do trabalhador concluem que no momento de crise em que o país se encontra, a eliminação dos 10% pagos acima do INPC é a melhor solução para atingir aquele objetivo. O presidente da República tinha que

assumir a responsabilidade de tomar medidas destinadas a resolver o problema, fazendo o máximo esforço para manter todo o mundo no emprego". (Declaração de Carlos Átila, porta-voz da Presidência (Folha de São Paulo, 27.01.83).

O decreto propriamente dito foi precedido por dez parágrafos, nos quais considerações eram feitas sobre as razões que o tinham motivado. Dessas dez considerações, a primeira arguia a necessidade de que se assegurasse a competitividade das exportações brasileiras como uma das razões explicativas do DL; as terceira, quarta e oitava referiam o déficit público como um dos problemas que a medida vinha responder; as quinta, sexta e sétima considerações, por sua vez, ponderavam o déficit específico da Previdência como inspiração adicional; as nona e décima tranquilizavam os parlamentares, afirmando que a nova política apresentava um baixo custo social, preservava o caráter automático e semestral dos reajustes e garantia seu sentido distributivista; a segunda consideração, imediatamente após a referência às exportações e antes mesmo que se escrevesse sobre o déficit público, lembrava a relação entre a política salarial e a questão do desemprego. Como é possível ler: "Considerando a conveniência de preservar a capacidade de investimento e geração de empregos do sistema produtivo, proporcionando-lhe ao mesmo tempo condições de cumprir suas obrigações para com a Fazenda Pública..."

Assim, o que a exposição de motivos do DL 2.012, bem como as considerações preliminares no seu próprio texto ressaltaram foi seu caráter persuasivo. Tratava-se de convencer os novos

deputados e senadores que tomariam assento no Congresso em março que as medidas impunham-se por seu caráter racionalizador : elas permitiriam que as exportações brasileiras se tornassem mais competitivas no mercado internacional, condição importante para a obtenção de superávit na balança comercial e enfrentamento dos impasses no balanço de pagamentos, ao mesmo tempo em que consistiam em instrumento necessário à diminuição do déficit público.

Garantia-se, ao mesmo tempo, que elas teriam um efeito benéfico sobre a questão do desemprego e não afetariam dramaticamente o poder de compra dos assalariados de baixa renda, que teriam seus reajustes ainda calculados em 100% do INPC. Como era colocado, o DL 2.012 era um apelo ao bom senso dos congressistas. Podia-se dele discordar, mas essa discordância deveria se dar no terreno técnico. Esse caráter persuasivo ficava ainda mais evidente quando o governo dispôs-se a negociá-lo com o PTB, cedendo em certos aspectos e propondo o DL 2.024. Entretanto, esse caráter alterou-se substancialmente com o envio ao Congresso do Decreto Lei 2.045. AI, então, a força e não a razão começou a despontar como principal argumento.

Dois elementos fundamentais alteraram-se na passagem dos decretos anteriores para o DL 2.045; em primeiro lugar, passou-se a adotar, para justificar o 2.045, razões de segurança nacional; em segundo lugar, a teia de desmentidos sobre o envolvimento do FMI na matéria foi desfeita e não apenas sua participação no processo decisório foi publicamente reconhecida como foi invocada como fonte de pressão para a aprovação do De-

creto-Lei pelo Congresso.

O Decreto-Lei nº 2.045 foi apresentado ao público através de uma reunião televisionada do Conselho de Segurança Nacional e, nas considerações iniciais ao texto do projeto, submeteu todas as questões econômicas à natureza do Conselho: considerou como "risco à segurança nacional" a permanência de "fatores de estrangulamento impostos à economia brasileira pela crise internacional"; considerou "essenciais à segurança nacional", "fundamental para assegurar a manutenção da tranquilidade e harmonia política e social" as medidas destinadas a combater o desemprego, sobretudo nas faixas salariais mais baixas; considerou "susceptível de afetar a segurança nacional" a deterioração da situação financeira. Não bastasse, pois, o caráter coercitivo e refratário a qualquer tipo de negociação política de um Decreto-Lei, o 2.045 agregou ao 2.012 mais um elemento de força; ele impunha-se não por razões técnicas e econômicas, como em janeiro, mas para manter a ordem pública. Se qualquer Decreto-Lei consiste, por excelência, num extravazamento do poder executivo, no caso do 2.045 essa exorbitância assumiu forma acentuadamente mais autoritária. Quando colocara que razões de finanças públicas justificavam o DL 2.012, o governo permitiu que sua equipe econômica fosse o interlocutor do Congresso; tratando a segurança nacional como razão de ser do 2.045, implicou a instituição militar como sua fiadora, opondo o Congresso aos organismos de segurança.

Impondo-se por sua natureza autoritária e descartando o uso de uma argumentação persuasiva para sua aprovação pelo Con-



gresso, o 2.045 passou a ter reconhecida, como uma de suas forças geradora, aquele que forá encoberto no episódio do 2.012: o FMI.

A rigor, foi do próprio FMI que vazaram informações confirmando que a política adotada pelo governo brasileiro, relativamente aos salários, consistia num dos elementos importantes da negociação entre ambos. O documento preparado pelo Departamento de Hemisfério Ocidental, destinado a orientar a missão do Fundo em seu trabalho no Brasil, assim descrevia a matéria: "O governo brasileiro obteve há alguns dias atrás a retificação do Congresso da modificação da lei salarial decretada por ele em fevereiro. (A referência prende-se à obtenção de maioria parlamentar pelo acordo PDS/PTB). No entanto, como o governo não detém a maioria no Congresso, ele teve de aceitar o fato de que será efetuada uma correção plena da inflação passada até sete salários mínimos, em comparação com a correção anterior feita sobre vencimentos de até três salários mínimos. A equipe calcula que, mediante as hipóteses inflacionárias acima, esta modificação proporciona uma plena indexação da inflação em relação ao projeto da lei salarial de todos os empregados que estão amparados pela lei - qualquer aumento por supostos prêmios será adicional. Nessas circunstâncias, é imperativa a exclusão do efeito de ajuste corretivo de preços do índice inflacionário utilizado para reajustar os salários (INPC). As autoridades indicaram estar preparadas para fazer isto. Elas também tencionam apresentar em breve, para apreciação do Congresso, um projeto de lei que viria substituir o atual sistema de reajuste pela negociação coletiva. Como pode ser prontamente



deduzido do acima exposto, continua a haver sérias questões sobre a qualidade da política de rendimentos que as autoridades conseguirão estabelecer. Em vista do importante papel que a política de rendimentos desempenha no processo de ajustamento, as principais incertezas sobre a futura política salarial precisa não ser dissipadas, e a consolidação adequada desta política assegurada antes da conclusão do programa subjacente do acordo ampliado." (Jornal do Brasil, 09.07.83, grifos meus).

Diante desse tipo de consideração e consoante com o relacionamento que decidiu adotar com o Fundo, nada há a estranhar que em sua terceira Carta de Intenção, o governo brasileiro tenha incluído o Decreto-Lei 2.045 como um programa que pretendia manter: "A despeito de diversas modificações importantes na lei salarial no princípio deste ano, o sistema de ajustamento salarial automático permaneceu rígido, provocando elevação do desemprego e impedindo redução da taxa inflacionária. A fim de permitir uma situação mais favorável à criação do emprego e possibilitar um substancial declínio da taxa de inflação, o Governo baixou, em 13 de julho de 1983, o Decreto-Lei nº 2.045, que limita o ajuste semestral de salários a 80% da inflação passada. Este Decreto-Lei foi lido no Congresso em agosto de 1983/." (Ponto 14, Jornal do Brasil, 21.09.83).

Nesse caso, pois, o governo brasileiro comprometeu-se através da assinatura de dois ministros, o da Fazenda e o da Secretaria de Planejamento, e ainda a do presidente do Banco Central, a implementar a política contida no DL 2.045, independenten

pronunciamento do Congresso Nacional. (1)

Garantido pelo Conselho de Segurança Nacional, não é de se estranhar que Brasília tenha sido sitiada por tropas militares para sua votação. Não obstante, num conflito que deixou de ser aquele potencial a qualquer Decreto-Lei, a Câmara dos Deputados resolveu fazer valer com plenitude o que o Direito lhe reservava, isto é, a independência no exame e na votação de uma medida desse tipo. E rejeitou o 2.045. Então, o DL 2.064 já estava pronto e de tão ruim, o próprio governo veio a rejeitá-lo, retirando-o e substituindo-o pelo 2.065.

As exposições de motivos dos Decretos-Leis 2.064 e 2.065, no seu conjunto, foram as mesmas e apenas os pontos 52 e 53 tiveram alterações, de maneira a acompanhar as mudanças introduzidas pelo último Decreto, relativamente ao número de faixas salariais e respectivos percentuais de reajuste. Essas exposições no que concerne aos salários visavam, de um lado, como usualmente, apresentar e justificar as novas medidas e, de outro, apaziguar a corrente crítica que se formara dentro do pensamento oficial e da qual o "Grupo dos Onze" foi a voz mais expressiva. Nesse sentido, conceberam-se, no DL 2.065, duas fases distintas para a implementação da nova política: a primeira fase, do início da vigência do Decreto-Lei até 31 de julho de 1985; a segunda, de 1º de agosto de 1985 a 31 de julho de 1988, quando se consideraria definitivamente implantado o sistema de 11

(1) Não parece importante detectar a medida na qual o DL 2.045 teria sido inspirado pelo FMI; a inspiração, nesse caso, dependia da disposição interna do governo brasileiro e dos graus de liberdade que ele resolve se reservar.

vre negociação, prescindindo-se, desde então, de ação governamental na matéria.

Na primeira fase, a correção salarial seria obtida a cada semestre e de acordo com as várias faixas, de forma cumulativa (isto é, com "efeito cascata"), pela aplicação dos respectivos fatores de reajuste à variação do INPC. Na segunda fase, o reajuste seria obtido multiplicando-se semestralmente o salário por um fator correspondente a uma fração da variação semestral do INPC; daí em diante, até a variação total do INPC semestral, o restante seria negociado entre as partes, sem que se ultrapassasse a variação total do INPC semestral.

Quanto aos reajustes propriamente ditos, ambos os Decretos-Leis intensificavam o arrocho salarial em relação aos Decretos-Leis que lhes antecederam, especialmente no que se referia aos salários intermediários, denominados pela imprensa de salários da classe média. Era essa intensificação que as exposições de motivos procuram justificar — e nesse caso ambas utilizavam rigorosamente as mesmas palavras. Aqui, o que deve ser ressaltado é que, depois do episódio da votação do Decreto Lei 2.045, abandonara-se o recurso à segurança nacional, voltando-se a utilizar argumentos de ordem técnica, pertinentes à esfera das finanças públicas. A rapidez com que foi votado o Decreto-Lei 2.065 e os esforços que empreendeu a liderança do PDS para formalizar o acordo com o PTB, aprovando a nova proposta, sugere que tenha existido não um abrandamento das ameaças por parte do governo, e sim sua intensificação. De fato, após a rejeição do Decreto-Lei 2.045, a possibilidade do uso explícito



da força tornou-se tão evidente que o governo não precisou fazê-la redundante, utilizando-a no texto do Decreto-Lei ou de sua exposição de motivos. Mas como, no fundo, todos sabiam das ameaças, também não era necessário que o argumento técnico fosse muito convincente. O fato é que, se se comparam as exposições de motivos dos DL 2.064 e 2.065, com a do DL 2.012, fica evidente quão pouco persuasivas eram as primeiras. Não obstante, uma questão estava posta pelos próprios fatos e essa questão não era sequer abordada: a nova política salarial não tinha dado os efeitos que a justificaram quando do início da sua implementação; porque se insistia com ela? E a exposição de motivos dos DL 2.064 e 2.065, ao invés de abordar esse problema, central para sua legitimação, continuava a afirmar as mesmas teses, acrescidas, então, do recurso ao combate à inflação.

O argumento que apresentava as novas medidas salariais resumia-se da seguinte maneira: 1) é necessário conter a inflação; 2) a contenção do déficit público é condição necessária, mas não suficiente, para a queda da inflação a curto prazo; 3) um sistema rígido de indexação generalizada, como a da economia brasileira, consiste em obstáculo à desaceleração inflacionária; 4) a desindexação deve começar pelos salários, pois que "a realimentação contínua, propiciada pela elevação de salários nominais, reinjeta os patamares elevados de uma inflação passada, anulando as perspectivas de queda da inflação, mesmo no cenário favorável propiciado pela redução do déficit público; 5) o projeto visa romper o círculo vicioso da inflação, diminuindo o desemprego, possibilitando uma desaceleração na queda do poder aquisitivo dos salários.

Embora a direção da política salarial não tenha sido substancialmente alterada ao longo do período, no sentido que procurou sempre incrementar as margens de salário não reajustado, os elementos que a apresentaram à nação e aos trabalhadores alteraram-se, e muito, fazendo-a inexplicável, ineficaz e caprichosa. Sua mudança final, sob a forma de modificações do projeto do senador Nelson Carneiro, apenas reforçam essa impressão.

Como o 2.065, o texto final da Lei é injustificável a olhos públicos e como aquele foi aprovado em virtude de uma chantagem, também como da outra vez praticada pelo deputado Marchesan: "Ou se vota amanhã, ou nada feito e volta o Decreto-Lei nº 2.065, que será ruim para todos os trabalhadores que a partir de julho de 1985 terão reajustes salariais com base em 70% do INPC para todas as faixas e negociação dos 30% restantes". (Folha de São Paulo, 25.09.84).

Única Lei de iniciativa parlamentar, os 100% do INPC como base para o reajuste são auto-explicativos; os 80% negociados no substitutivo Marchesan apenas confirmam os mesmos argumentos que já vinham sendo utilizados confusamente pela SEPLAN.

Conclusão

Observando a política brasileira no ano passado, Millor Fernandes notou que o país estava sendo governado pela prepotência mais impotente de sua história. Pois exatamente a história da política salarial em 1983 ilustra a observação. Durante quase todo o ano, apesar das crescentes pressões sobre o Congresso, o governo não conseguiu fazer durar suas leis e aprovar seus Decretos-Leis da política salarial. Paradoxalmente, naquele período de Leis e Decretos-Leis sucessivos, não se tinha, por isso mesmo, nenhuma política salarial no sentido que nenhum assalariado ou empresário pudesse, responsabilmente, programar orçamentos, mesmo a curto prazo.

Os textos e as exposições de motivos aqui discutidos deixam à mostra, acompanhando essa impotência prepotente, a incapacidade do executivo em formular propostas e argumentos coerentes a seu favor. Tratava-se, é óbvio, de encaminhar medidas de crescente contenção salarial; mas comparando as medidas entre si, embora genericamente refletissem essa intenção, perseguiam-na de forma contraditória, senão atabalhoada. E aqui, os exemplos são múltiplos:

1) Valorizou-se na nova política salarial do governo Figueiredo seu aspecto distributivista, isto é, a previsão de aumentos sempre maiores para os que ganhavam menos; subitamente, aquele que parecia o mais enfático dos Decretos-Leis, o 2.045, prevê percentual idêntico de reajuste a todas as classes, sem que nenhuma explicação tivesse sido dada da mudança de ênfase. Nos

decretos seguintes, retomou-se a velha orientação.

2) O DL 2.064 retirou o "efeito cascata" e o DL 2.065, dois dias após, o introduziu novamente. Nada foi esclarecido nem sobre a retirada nem sobre a reintrodução.

3) No DL 2.012 lia-se que o aumento da competitividade das exportações brasileiras era um fator de inspiração da contenção de salários. Apesar do fato de que se obteve um superávit expressivo na balança comercial, essa questão não foi mais tocada pelas demais exposições de motivos.

4) Enquanto as duas primeiras Leis e alguns dos Decretos-Leis da política salarial propunham a livre negociação entre patrões e empregados, o Decreto-Lei 2.045 negava-a. Mas mesmo os que a propunham, não lhe assignavam o mesmo papel: no caso dos Decretos Leis 2.064 e 2.065, a idéia era encaminhar-se para a plena negociação, enquanto as Leis 6.706 e 6.886 e o Decreto-Lei 2.012 a tratavam como mecanismo definidor apenas de um adicional sobre os fatores de correção preestabelecidos.

5) Embora sempre se tenha alegado que novas contenções na política salarial eram uma exigência do combate ao desemprego, nunca se esclareceu suficientemente a relação entre empre-



go e salário. Em virtude dessa falta de clareza, nos primeiros Decretos-Leis estabeleciam-na distintamente dos últimos. No primeiro caso, a idéia era que pagando salários menores, os empresários contratariam maior número de empregados. Nos últimos, que o combate à inflação poderia levar à retomada do crescimento e portanto, de uma política de emprego.

6) Quanto à inflação, aparentemente ela só foi diretamente ligada aos salários nas Leis de 1979 e 1980 e no final do ano de 1983, com os Decretos Leis 2.064 e 2.065, quando paradoxalmente a realidade já podia demonstrar que o arrocho dos últimos cinco anos e, especialmente o de 1983, não tinha efeito sobre a mesma. Sua persistência, no entanto, e a visibilidade de seus efeitos, a elegeram para se tornar o fator justificador mais importante das medidas salariais de outubro e novembro. No DL 2.012 a única referência a ela se dava via o déficit público, isto é, na suposição que a pressão dos gastos com o pessoal das empresas estatais sobre o Tesouro comprometesse o programa de estabilização. Na exposição de motivos do DL 2.045 mantinha-se, da mesma forma, apenas uma leve referência ao programa de estabilização.

7) A SEPLAN utilizou todo seu poder de fogo para alterar o projeto do senador Nelson Carneiro, dando-lhe a forma final Marchesan. No entanto, permitiu a volta de um reajuste de até 20% por uma produtividade negociada, sem que esclarecesse no que mudaram as circunstâncias para que esse retorno se fizesse possível.

#### Referências bibliográficas

PENA, Maria Valéria Junho (1983) "A condução do Decreto-Lei nº 2.012: a política do embuste". Texto para Discussão nº 28, IEI/UFRJ.

SOUZA, Amaury (1983) A nova Política Salarial e as negociações coletivas - 1979/1982 - IUPERJ, mimeo.